

## RESOLUCION N. 02838

### “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 mediante comunicación con radicado 2004ER41263 de fecha 25 de noviembre de 2004, se presentó ante el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA, en adelante el Departamento, queja por Residuos Sólidos: *“sobre el puente de la Avenida Boyacá con Av candelaria por la entrada de transmilenio hay un aposamiento de agua que parece un humedal que están rellenando para hacer pequeñas construcciones.”*

Que mediante comunicación con radicado DAMA 2004ER31962 de 2004, el señor Antonio María Zuluaga Betancourt, solicitó ante el Departamento, autorización, con el fin de disponer materiales de excavación en el predio “EL ARRAYÁN”, ubicado en la Avenida Calle 60 A Sur No. 19 B – 45 o Carrera 19 C (Avenida Ciudad de Villavicencio) Nro. 59 – 80 Sur costado sur –oriental de la Avenida Boyacá, frente al Portal de Transmilenio del Tunal, con el fin de proceder a realizar la nivelación del mismo.

Que el Departamento, mediante oficio radicado 26130 de 2004, informa al señor Antonio María Zuluaga B, que debido a que parte del mencionado predio podría estar en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental – ZMPA del río Tunjuelo, era necesario obtener concepto de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

Que la Dirección Técnica Gerencia Ambiental de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá mediante oficio radicado DAMA 2005ER5780 del 16 de febrero de 2005, informa al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA, entre otros aspectos, que *“...efectivamente se observa el proceso de relleno que se ha venido llevando a cabo... este relleno se está adelantando en gran parte sobre la Zona de Manejo y Preservación Ambiental correspondiente al río Tunjuelito en este tramo”*.

Que el Departamento efectuó vista al predio “EL ARRAYÁN”, el 04 de febrero de 2005, emitiendo Concepto técnico 1308 de fecha 23 de febrero de 2005, de acuerdo con el cual *“... se encontró el parqueadero “El Tunal”, lugar en el cual según el señor Pablo Emilio Rincón encargado y persona que atendió la visita, se están depositando escombros con el fin de nivelar el terreno y así poder ampliar el parqueadero”*.

Que posteriormente el Departamento, mediante Concepto técnico 1986 de fecha 14 de marzo de 2005, conceptúa, entre otros aspectos que *“...existe infracción del Decreto 357 de 1997, por cuanto en el predio EL ARRAYAN se están disponiendo materiales de escombros en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Rio Tunjuelo, el cual se constituye en espacio público”*.

Que el Departamento mediante Auto 1620 del 22 de junio de 2005, inició trámite sancionatorio ambiental y formuló cargos contra el señor ANTONIO MARÍA ZULUAGA BETANCOURT titular del predio “EL ARRAYÁN”, ubicado en la Avenida Calle 60 A Sur No. 19 B – 45 o Carrera 19 C (Avenida Ciudad de Villavicencio) Nro. 59 – 80 Sur costado sur –oriental de la Avenida Boyacá, por la disposición de materiales de escombros en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Rio Tunjuelo, el cual se constituye en espacio público.

Que a su vez el Departamento, mediante Resolución No. 1477 del 22 de junio de 2005, impuso al señor ANTONIO MARIA ZULUAGA BETANCOURT, medida preventiva de suspensión de actividades contaminantes por disposición inadecuada de residuos (escombros) en la zona de manejo y preservación ambiental del Corredor Ecológico del río Tunjuelo.

Que mediante comunicación con radicado DAMA 2005ER35008 de fecha 27 de septiembre de 2005, el señor ANTONIO MARÍA ZULUAGA BETANCOURT, presenta descargos contra el Auto 1620 del 22 de junio de 2005.

Que mediante Auto 1706 del 07 de Julio de 2006, el Departamento se decreta la práctica de pruebas, dentro del proceso sancionatorio iniciado mediante Auto 1620 del 22 de junio de 2005.

Que la Secretaria Distrital de Ambiente, mediante comunicación con radicado 2010EE16195 del 22-04-2010, informa a la Alcaldía Local de Tunjuelito, entre otros aspectos, que ***“..... LA MEDIDA PREVENTIVA IMPUESTA MEDIANTE LA RESOLUCIÓN NO 1477 DEL 22 DE JUNIO DE 2005, NO HA SIDO LEVANTADA, por esta razón las actividades que se ejecutan actualmente en el predio son violatorias en todo sentido de la decisión administrativa.*”**

Que el día 27 de enero de 2015 profesionales del grupo técnico sancionatorio de la Subdirección de Control Ambiental al Sector Público (SCASP), realizaron visita técnica de verificación, control y seguimiento a la medida preventiva impuesta mediante Resolución 1477 del 22 de junio de 2005 al predio ubicado en la avenida calle 60 A sur No. 19 B-45 y/o Carrera 19 C (avenida Villavicencio) No. 59-80 sur, Localidad de Tunjuelito; a fin de determinar el procedimiento administrativo a seguir en el proceso que se adelanta en contra del señor Antonio María Zuluaga Betancourt con N° de expediente DM-08-2005-630 por actividades de relleno y nivelación con residuos de construcción y demolición mezclado con residuos sólidos en el predio anteriormente mencionado, el cual se encuentra en Zona de Manejo y Preservación Ambiental del río Tunjuelo, con base en la cual se emitió el Concepto Técnico 2865 del 26 de marzo del 2015.

Que conforme a las observaciones contenidas en Concepto Técnico 2865 del 26 de marzo del 2015, *“El área visitada corresponde a un predio sin construcción ubicado en la avenida calle 60 A sur No. 19 B-45 y/o Carrera 19 C (avenida Villavicencio) No. 59-80 sur, Localidad de Tunjuelito, el cual cuenta con un cerramiento provisional en tejas de zing, tiene un acceso o vías de entrada que se encontraba cerrada, no se identificó u observo personal de vigilancia o seguridad, razón que imposibilitó el ingreso al interior del predio, sin embargo desde la parte exterior se pudo observar que en el momento de la visita no se estaba desarrollando ninguna actividad, y por las características y consolidación notoria del suelo se puede deducir que la actividad de disposición de escombros posiblemente mezclados con otro tipo de residuos sólidos, que dio lugar a la imposición de la medida preventiva, al parecer ha cesado hace ya varios años, sin embargo es evidente que la ZMPA del río Tunjuelo en donde se cometió la infracción no ha sido despejada de los RCD dispuestos allí”.*

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

La situación irregular que dio origen a las presentes diligencias fue conocida por el Departamento, el 04 de febrero de 2005, fecha de la vista al predio “EL ARRAYÁN”, emitiendo Conceptos Técnicos 1308 de fecha 23 de febrero de 2005 y 1986 de fecha 14 de marzo de 2005.

Con base en lo anterior, posteriormente mediante Auto 1620 del 22 de junio de 2005, el Departamento, inició trámite sancionatorio ambiental y formuló cargos contra el señor ANTONIO MARÍA ZULUAGA BETANCOURT titular del predio “EL ARRAYÁN”, ubicado en la Avenida Calle 60 A Sur No. 19 B – 45 o Carrera 19 C (Avenida Ciudad de Villavicencio) Nro. 59 – 80 Sur costado sur –oriental de la Avenida Boyacá, por la disposición de materiales de escombros en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del río Tunjuelo, el cual se constituye en espacio público y a su vez con Resolución No. 1477 del 22 de junio de 2005, impuso medida preventiva de suspensión de actividades, por los referidos hechos.

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 el Departamento conoció del hecho irregular el 04 de febrero de 2005, 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 gubernativa<sup>6</sup>(...)” (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 04 de febrero de 2005, fecha de la verificación de los hechos, que dieron lugar a la presente actuación, relacionados con la disposición de materiales de escombros en la Zona de Manejo y Preservación Ambiental del Rio Tunjuelo, el cual se constituye en espacio público, por parte del señor ANTONIO MARÍA ZULUAGA BETANCOURT, por tanto, esta Secretaría disponía hasta el día 04 de febrero 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.

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-08-2005-630**.

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

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 Secretaría 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 Secretaría “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 del proceso adelantado por el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA-, en contra del señor **ANTONIO MARÍA ZULUAGA BETANCOURT**, de conformidad con lo

expuesto en la parte motiva del presente acto y que constan en las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2005-630**.

**ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar** la presente providencia al señor ANTONIO MARÍA ZULUAGA BETANCOURT, en la Carrera 69 No. 20-28 Sur, Apto 208, 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 Subsecretaría General y de Control Disciplinario, 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.

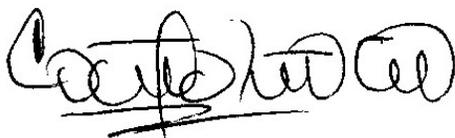
**ARTÍCULO QUINTO: Publicar** la presente providencia en el boletín que para el efecto disponga la entidad. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO SEXTO:** Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2005-630**, 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 30 días del mes de agosto del año 2021**



**CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR**  
**DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL**

Elaboró:

JOHANNA VANESSA GARCIA CASTRILLON	CPS:	CONTRATO 2021-1110 DE 2021	FECHA EJECUCION:	24/08/2021
JOHANNA VANESSA GARCIA CASTRILLON	CPS:	CONTRATO 2021-1110 DE 2021	FECHA EJECUCION:	25/08/2021
<b>Revisó:</b> GIOVANNA DEL CARMEN FERNANDEZ ORJUELA	CPS:	CONTRATO 2021-1081 DE 2021	FECHA EJECUCION:	29/08/2021
<b>Aprobó:</b> <b>Firmó:</b> CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	30/08/2021

**SDA-08-2005-630**