

## RESOLUCION N. 05196

### “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 funciones delegadas mediante la Resolución 1865 de 2021, en concordancia con el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el Decreto Distrital 109 del 16 de Marzo de 2009, modificado por el Decreto Distrital 175 de 2009, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 99 de 1993, Decreto 1594 de 1984, Decreto 01 de 1984 y

#### CONSIDERANDO

##### I. ANTECEDENTES

Que el señor Estanislao Caviedes, y otros, instauraron Acción Popular contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Salud y Obras del Distrito Capital, el Instituto de Desarrollo Urbano I.D.U y la Alcaldía Local de Kennedy, con el objeto de que se protegieran los derechos colectivos de goce a un ambiente sano y al espacio público, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la seguridad y salubridad pública, de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios; a fin de que las autoridades competentes ejerzan la función de control frente a las actividades comerciales que desarrollan los establecimientos de comercio ubicados en las calles 45 a 46 sur, entre carreras 62 y 64 de la ciudad de Bogotá. Que la anterior acción fue decidida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante Sentencia del 03 de mayo de 2002, cuya apelación fue resuelta por la Sala Quinta del Consejo de Estado, a través de la Sentencia del 26 de julio de 2002. Que la citada providencia, entre otras, ordenó al Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, adoptar las medidas policivas y administrativas pertinentes para evitar que se siga contaminando la ronda hidráulica del río Tunjuelito, y adelantar las acciones pertinentes para limpiar los desechos sólidos que se arrojan en dicha ronda.

Que en ejercicio de las funciones de control y seguimiento ambiental, la Dirección de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental de esta Secretaría, el 13 de septiembre de 2007, realizó visita técnica al establecimiento DISTRIBUIDORA DE POLLO AVÍCOLA JR, ubicado en la carrera 62 F No. 57 D - 63 sur de la localidad de Kennedy de esta ciudad, cuya actividad principal es distribuir pollo y expidió Concepto Técnico No. 12701 del 09 de noviembre del 2007 en el cual se determinó

que el establecimiento DISTRIBUIDORA DE POLLO AVÍCOLA JR, no ha solicitado permiso de vertimientos, pero el predio se encuentra PARCIALMENTE en zona de Ronda Hidráulica y Zona de Manejo y Preservación del Río Tunjuelo.

Mediante la Resolución No. 2985 del 01 de septiembre del 2008, se impuso medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de las actividades generadoras de vertimientos industriales, al establecimiento, DISTRIBUIDORA -DE POLLO AVÍCOLA JR, ubicado en la carrera 62 F No. 57 D - 63 sur, de la localidad de Kennedy de esta ciudad, cuyo propietario y/o representante legal es el señor FRANCISCO JAVIER MARTÍNEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 93.472.124 de Venadillo (Tolima) de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

La resolución en comento se notifica mediante edicto desfijado el 26 de diciembre del 2008.

Por medio de la Resolución No. 4125 del 22 de octubre del 2008, se abrió investigación Administrativa Sancionatoria de carácter ambiental en contra del señor FRANCISCO JAVIER MARTINEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 93.472.124 de Venadillo Tolima, en su calidad de propietario y/o representante legal del establecimiento DISTRIBUIDORA DE POLLO AVICOLA JR, ubicado en la carrera 62 F No. 57 D -63 sur, de la localidad de Kennedy de esta ciudad, por cuanto con su conducta presuntamente ha faltado al cumplimiento de las disposiciones legales de la Resolución No. 1074 de 1997 y el Decreto 190 de 2004. Se formularon contra el señor FRANCISCO JAVIER MARTINEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 93.472.124 de Venadillo Tolima, en calidad de propietario y/o representante legal del establecimiento DISTRIBUIDORA DE POLLO AVICOLA JR, de acuerdo con las razones expuestas en la-parte, motiva de la presente resolución, los siguientes cargos:

“(…)

**CARGO PRIMERO:** Por presuntamente verter residuos líquidos industriales a la red de alcantarillado sin el correspondiente registro y permiso de vertimientos, infringiendo el Artículo 1 de la Resolución No. 1074 de 1997.

**CARGO SEGUNDO:** Por presuntamente encontrarse ubicado dentro de la zona de Ronda Hidráulica y zona de manejo y preservación del río Tunjuelo. Sin embargo el uso realizado en este predio no es compatible con las actividades determinadas en el Decreto 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial – POT-).”

La resolución en comento fue notificada por medio de constancia de ejecutoria el 29 de diciembre de 2008.

Mediante radicado 2009ER42185 del 28 de agosto de 2009, el señor FRANCISCO JAVIER MARTINEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 93.472.124 de Venadillo -Tolima, en calidad de propietario y/o representante legal del establecimiento DISTRIBUIDORA DE POLLOS AVICOLA JR, presenta escrito de solicitud de revocatoria directa en contra de la Resolución No. 2985 del 1 de septiembre de 2008.

Por medio de la Resolución 8490 del 25 de noviembre del 2009, se negó la solicitud de revocatoria directa presentada por el señor FRANCISCO JAVIER MARTINEZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 93.472.124 de Venadillo - Tolima, en su calidad de propietario y/o representante legal del establecimiento denominado DISTRIBUIDORA DE POLLO AVICOLA JR, contra la Resolución No. 2985 del 1 de septiembre de 2008 por lo anteriormente señalado en el presente acto administrativo.

La resolución en comento se notificó por medio de constancia de ejecutoria el 14 de abril del 2010.

Se realizó visita técnica al predio identificado con la nomenclatura urbana carrera 63 No. 57 D - 63 sur barrio Guadalupe, de la localidad de Kennedy, donde se ubica la empresa DISTRIBUIDORA AVICOLA S.A.S., cuya actividad principal es la distribución y la comercialización de pollos en canal, con el fin de dar trámite al radicado del asunto y analizar el resultado de la caracterización del monitoreo de la Fase 10. Se emitió Concepto Técnico No. 21436 del 26 de diciembre del 2011, en donde se estableció que el establecimiento de comercio DISTRIBUIDORA AVICOLA S.A.S. a pesar de tener medida preventiva de suspensión de actividades continúa laborando sin dar cumplimiento a la Resolución 3957 de 2009.

Se realizó visita técnica el 27 de diciembre del 2012 al establecimiento DISTRIBUIDORA AVICOLA S.A.S., y se emite Concepto Técnico No. 4081 del 08 de julio del 2013.

Mediante Auto No. 4223 del 24 de octubre del 2019, se ordenó al Grupo Interno de Trabajo de Notificaciones y Expedientes (GITNE), que se desglose del expediente SDA-08-2008-2077, correspondiente a un (1) tomo, perteneciente al señor FRANCISCO JAVIER MARTINEZ VARON, identificado con cédula de ciudadanía No. 93.472.124, en calidad de propietario del establecimiento DISTRIBUIDORA AVICOLA S.A.S., el siguiente documento:

1	Radicado No. 2011ER01950 del 13 de enero de 2011 (folio 44)
2	Radicado No. 2011ER10686 del 02 de febrero de 2011 (folios 38 a 43)

Se ordenó la apertura de un expediente correspondiente al tema sancionatorio (Código 08), a nombre del señor LUIS EDUARDO RODRIGUEZ PULIDO, identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.737.262, en calidad de propietario del establecimiento comercial FRIGOPORKY'S, ubicado en la carrera 62 B No. 57 D -51 sur de la localidad de Kennedy de esta ciudad, para adelantar las actuaciones a que haya lugar e incorporar los documentos desglosados de los expedientes SDA-08-2008-2077 (1 tomo) y SDA-08-2009-688 (1 tomo) relacionados en el Artículo Primero y Artículo Segundo, los cuales deberán refoliarse en estricto orden cronológico.

## 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 **03 de mayo del 2002**, 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 el Decreto 01 de 1984 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 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 **03 de mayo del 2002**, 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 gubernativa<sup>6</sup>(...)" (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 conocimiento de los hechos que dieron lugar a la presente actuación, esto es, desde el **03 de mayo del 2002**, 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 **02 de mayo del 2005** 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-08-2008-2077**.

### 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 el numeral 6 del Artículo 2 de la Resolución 01865 del 06 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 el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy la Secretaría Distrital de Ambiente, en contra del señor **FRANCISO JAVIER MARTÍNEZ VARON**, identificado con la cédula de ciudadanía No. **93.472.124**, propietario del establecimiento **DISTRIBUIDORA -DE POLLO AVÍCOLA JR**, ubicado en la carrera 62 F No. 57 D - 63 sur de la localidad de Kennedy 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-08-2008-2077**.

**ARTICULO SEGUNDO: NOTIFICAR** esta Resolución al señor **FRANCISO JAVIER MARTÍNEZ VARON**, identificado con la cédula de ciudadanía No. **93.472.124**, en la dirección **carrera 62 F No. 57 D - 63 sur de la localidad de Kennedy de esta ciudad**; de acuerdo a la última que registra el expediente; de conformidad con los artículos 44 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984.

**ARTÍCULO TECERO:** 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.

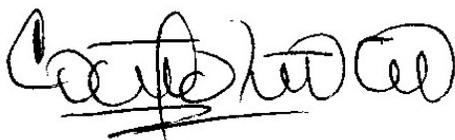
**ARTÍCULO QUINTO:** Comunicar la presente Resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

**ARTÍCULO SEXTO:** Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2008-2077**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

**ARTÍCULO SEPTIMO:** 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**

fecha



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

**Elaboró:**

ANDREA NATALIA ANTONIO FERNANDEZ	CPS:	CONTRATO 2021-1269 DE 2021	FECHA EJECUCION:	02/12/2021
----------------------------------	------	-------------------------------	------------------	------------

ANDREA NATALIA ANTONIO FERNANDEZ	CPS:	CONTRATO 2021-1269 DE 2021	FECHA EJECUCION:	06/12/2021
----------------------------------	------	-------------------------------	------------------	------------

**Revisó:**

GIOVANNA DEL CARMEN FERNANDEZ ORJUELA	CPS:	CONTRATO 2021-1081 DE 2021	FECHA EJECUCION:	11/12/2021
--	------	-------------------------------	------------------	------------

**Aprobó:**

**Firmó:**

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	15/12/2021
---------------------------------	------	-------------	------------------	------------