



**RESOLUCIÓN No. 0332**

**"POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD  
SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"**

**LA DIRECTORA LEGAL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE  
AMBIENTE**

De conformidad con la Ley 99 de 1993, el Decreto 1791 de 1996, las disposiciones conferidas en el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, el Decreto 1594 de 1984, el Decreto 2811 de 1974, los Decretos Distritales 561 y 562 del 29 de diciembre de 2006, así como las Resoluciones No. 438 de 2001 y la Resolución No. 110 del 31 de enero de 2007 y

**CONSIDERANDO**

**ANTECEDENTES**

Que mediante Acta de Incautación de elementos de fecha 17 de marzo de 2005, la Policía Nacional, Departamento de Policía de Bacatà, Estación Kennedy – Subestación Corabastos, se incautaron 3,5 metros cúbicos de Palma de Cuesco (vino), a la Señora **LIDA MARÍA VERDUGO MALDONADO**, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 52.174.890., producto que se movilizaba en el camión con placa WZA-039, conducida por el Señor WILSON RAMOS, identificado con la Cédula de Ciudadanía Número 93.451.967, por sobre cupo no amparado, por no contar con el respectivo permiso de aprovechamiento ni el salvoconducto de movilización.

Que mediante oficio radicado DAMA 2005ER10136 del 22 de marzo de 2005, la Policía Metropolitana de Bogotá –Área de Auxiliares Bachilleres- Policía Ambiental y Ecológica, deja a disposición del entonces Departamento Técnico Administrativo – DAMA -, hoy Secretaría Distrital de Ambiente – SDA-, los productos decomisados, y remite el Acta de Incautación mencionada.





## "POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"

Que con el memorando SAS 542 de fecha primero (1) de abril de 2005, la Subdirección Ambiental Seccional del DAMA, remite los documentos enunciados y el informe de actividades de la campaña de control a la utilización de palmas en época de Semana Santa, realizadas entre el 1º y el de 20 de marzo de 2005.

Que el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente –DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente –SDA mediante Auto No. 0375 del 15 de febrero de 2006 inició trámite sancionatorio y formuló un cargo a la Señora **LIDA MARIA VERDUGO MALDONADO** identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 52.174.890, así:

*"Transportar 3.5 metros de Palma de Cuesco (vino), sin el salvoconducto de movilización, violando presuntamente con tal conducta a los Artículos 74 y 80 del Decreto 1791 de 1996, y el Artículo tercero de la Resolución 438 de 2001"*

Que igualmente se decidió tener como pruebas fundamentales de la formulación del cargo las siguientes:

- Acta de incautación de fecha 17 de marzo de 2005.
- Acta de Recepción de especímenes de flora No. 001 del 17 de mayo de 2005.
- Memorando SAS 542 del 1º de Abril de 2005.
- Oficio radicado DAMA 2005ER10136 del 22 de marzo de 2005.
- Informe de actividades de la campaña de control a la utilización de palmas en época de Semana Santa.

Que el entonces Departamento Técnico Administrativo del medio Ambiente –DAMA –, llevó a cabo la notificación personal de la encartada el día 1 de marzo de 2006, y con fecha 8 de marzo de 2006 y radicado DAMA 2006ER9876 la Señora VERDUGO MALDONADO presento escrito de descargos; sin embargo no aparece en el expediente manifestación alguna por parte de la Administración respecto de los mismos, ni Acto Administrativo que pusiera fin al proceso sancionatorio iniciado.





AL - 0332

## **"POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"**

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Que de conformidad con las disposiciones Constitucionales en especial, las señaladas en el artículo 8º, es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en concordancia con el artículo 79 Ibídem, que contempla el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y establece para el Estado, entre otros, el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente.

Que el artículo 80 Constitucional, le asigna al Estado el imperativo de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, generando desarrollo sostenible, conservación y restauración o sustitución de estos. Atribuye también como responsabilidad estatal la prevención y control de agentes de deterioro ambiental, y que en cuyo caso, se configura la potestad sancionatoria como un mecanismo de protección frente al quebrantamiento de normas ambientales, y que consecuentemente hace exigible el resarcimiento de los daños originados.

Que de acuerdo con las disposiciones Constitucionales, nace para el Estado, la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación y la diversidad e integridad del ambiente, por cuanto, la carta política de Colombia, prevé el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, correspondiéndole planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y además, debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales, y exigir la reparación de los daños causados.

Que el régimen sancionador, encuentra fundamento constitucional en el artículo 29 de la Constitución Política, que dispone la aplicación a toda clase de actuaciones administrativas, del debido proceso, en virtud del cual, *"Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio"*, y el desarrollo de la función administrativa conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.



3



## "POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"

Que adicionalmente, dentro de las garantías constitucionales del debido proceso sancionador, cobran especial importancia los principios de igualdad, celeridad y caducidad de la acción, que imponen a la administración, el deber de actuar diligentemente y preservar las garantías de quienes resultan investigados; es así como, la caducidad tiene por objeto, fijar un límite en el tiempo para el ejercicio de ciertas acciones, en protección de la seguridad jurídica y el interés general.

Que en relación con la actuación ambiental de carácter sancionatorio surtida dentro del expediente **DM – 08 – 05 -514**, en contra de la Señora **LIDA MARIA BERDUGO MALDONADO**, ésta Secretaría considera pertinente señalar lo dispuesto en el Parágrafo 3º del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, en el que se estipula que: *"Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya."*

Que el Decreto 1594 de 1984, define el proceso sancionatorio en los artículos 197 y siguientes, no obstante dicho régimen no contiene la figura de la caducidad administrativa, razón por la cual y, frente al vacío de la norma, nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, el cual establece que: *"Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas."*

Que sobre esta materia, vale la pena recalcar la posición del H. Consejo de Estado, Sección Primera, expediente 4438, MP. Doctor Libardo Rodríguez Rodríguez, frente a la caducidad relacionada con el hecho puntual en el tiempo y el transcurso del mismo por más de los tres (3) años a que se refiere el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

*(...) "Aquel fenómeno jurídico que limita en el tiempo el ejercicio de una acción, independientemente de consideraciones que no sean solo el transcurso del tiempo; su verificación es simple, pues el término ni se interrumpe ni se prorroga y es la Ley que al señalar el término y el momento de su instalación, precisa el término final e invariable, debe interpretarse que teniendo en cuenta las normas que dicta el Legislador deben producir los efectos en ellas previstos, y en tal sentido, cuando se hace referencia a la caducidad de la acción prevé el ejercicio de la autoridad administrativa en la medida que*





## "POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"

*también produzca efectos en derecho, es decir, mediante la expedición dentro del término de tres años previsto de manera general en la norma " (...).*

Al respecto, el H. Consejo de Estado, reiteró su posición, mediante providencia del 23 de junio de 2000, expediente 9884, Magistrado ponente Dr. Julio E. Correa Restrepo, donde se 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 caduca 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.**" (Resaltado fuera del texto original).*

Que respecto al término establecido en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, 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" (subrayado fuera de texto).*

Que así las cosas y, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo y, las instrucciones impartidas a través de la



## **"POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"**

Directiva No. 007 de 2007 expedida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se deduce que la administración, para el caso en concreto, disponía de un término de 3 años contados a partir de la fecha en que se produjo el decomiso preventivo esto es, desde el 17 de marzo de 2005, para la expedición del acto administrativo de sanción, su notificación y debida ejecutoria, operando de esta manera el fenómeno de la caducidad.

Que, siendo la caducidad, una institución de orden público, a través de la cual el legislador establece un plazo máximo para el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración, que tiene como finalidad armonizar dicha potestad con los derechos constitucionales de los administrados, no hay duda, que su declaración proceda de oficio, por cuanto, al continuar el proceso, este culminaría con un acto viciado de nulidad, por falta de competencia temporal de la autoridad que lo emite.

En igual sentido, el Doctrinante Luis Alfonso Acevedo Prada, en su obra "*Caducidad, Prescripción, Perención, Preclusión y Términos*" Primera edición 2004, expreso al respecto de la caducidad lo siguiente:

*(...) "Ahora bien, en la caducidad ocurre que proceden sus efectos ope legis o de pleno derecho, sin necesidad de que el interesado en beneficio de sus efectos la alegue o proponga como defensa exceptiva. El funcionario competente en el juzgamiento pertinente, no solo debe sino que esta obligado a declararla sin necesidad de petición de parte"(...)*

Que de otra parte, y con ocasión de determinar el destino final de los 3.5 metros cúbicos de Palma de Cuesca (vino) incautados a la Señora LIDA MARIA VERDUGO MALDONADO, es necesario referirnos a la legislación constitucional y legal que atribuye a la Nación la tutela jurídica de los recursos naturales renovables que se han constituido como bienes jurídicos cuya titularidad le ha sido reservada a ella.

Que la regulación Constitucional de los recursos naturales en Colombia, se estructura a partir de la duplicidad del concepto de protección, el cual es atribuido tanto al Estado como a los particulares, de la forma que lo describe el artículo 8 de la Carta Política, configurándose como un axioma que propende por el resguardo de los componentes que integran la Biodiversidad Biológica, constituyéndose como una garantía suprallegal, cuya exigibilidad se concreta a





## "POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"

través de mecanismos jurídicos que se orientan en la consecución para la defensa y reestablecimiento de estos recursos.

Que la dimensión obligacional asignada al Estado en el artículo 80 constitucional el cual a su tenor literal establece: "*El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.(...)*" comprende elementos como la planificación y control de los recursos naturales, fijando como contenido teleológico para el manejo uso y aprovechamiento de los recursos naturales se asegure su desarrollo sostenible, conservación, restauración y sustitución, en tanto que su función de intervención, inspección y prevención, se encamina a precaver el deterioro ambiental, hacer efectiva su potestad sancionatoria, y reclamar a manera de compensación los daños que se produzcan.

Que además de esta consagración constitucional, se prefigura como antecedente normativo a la Carta de 1991, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente, en el que de manera primigenia se instituyeron preceptos de conservación, preservación, restauración y manejo de los recursos naturales, concebidos por valores como la utilidad pública y el interés social.

Que dentro de la regulación específica dispuesta para el recurso natural de flora, con el Decreto 1791 de 1996 se establece el régimen de aprovechamiento forestal en Colombia, en el cual se sistematizan las prescripciones relativas a la **movilización de productos forestales y de la flora silvestre**, definiendo como imperativo en su artículo 74 la obligación de contar con el respectivo salvoconducto de movilización para amparar todo producto que entre salga o se desplace por el territorio nacional desde el lugar de su aprovechamiento hasta los sitios de transformación, comercialización o destino final; normativa cuyo objeto es evitar el tráfico ilegal de este recurso.

Que la normatividad ambiental específicamente el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables, Decreto 2811 de 1974 introduce como criterio jurídico general, el dominio de los recursos naturales renovables a favor de la Nación, así: "*Artículo 42: Pertenecen a la nación los recursos naturales renovables y demás elementos*





## "POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"

*ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos."* operando como única excepción el reconocimiento de derechos que las Autoridades Ambientales puedan otorgar a los particulares a través de permisos, licencias, autorizaciones para realizar actividades de manejo y aprovechamiento de esta clase de recursos.

Que como quiera que no fue comprobada la legitimidad que concediera a la Señora **LIDA MARIA VERDUGO MALDONADO** la facultad jurídica para disponer y movilizar los productos forestales objeto de incautación, este Despacho encuentra procedente recuperar a favor de la Nación a cargo del Distrito Capital de Bogotá, a través de la Secretaría Distrital de Ambiente 3.5 metros cúbicos de Palma de Cuesca (vino), almacenados en el Centro de Recepción de Flora y Fauna de esta Entidad cuya destinación final se determinará a través de un acto administrativo posterior que autorice la celebración de convenios interadministrativos de donación para la realización de proyectos por parte de entidades de carácter público.

Que la ley 99 de 1993 organiza las entidades encargadas de ejercer la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables en Colombia, por tal razón, se constituyen las diferentes autoridades ambientales facultadas para concretar la política ambiental, como la designada en su artículo 66, en cuanto a la "*Competencia de Grandes Centros Urbanos*", atribuyendo por remisión del artículo 31, las mismas funciones regladas para las Corporaciones Autónomas Regionales

Que a través del Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, mediante el cual se modificó la Estructura de la Alcaldía Mayor de Bogotá y se transformó el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, en la Secretaría Distrital de Ambiente, a la que se le asignó entre otras funciones, la de ejecutar el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales, e implementar las acciones de policía que sean pertinentes a efecto, y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que corresponda a quien infrinja dichas normas.





**E. 0332**

**"POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"**

Que de conformidad con lo establecido en el literal f) del artículo 1º de la Resolución No. 0110 del 31 de enero de 2007, proferida por la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante la cual se efectúan unas delegaciones a la Dirección Legal Ambiental, le corresponde expedir los actos administrativos necesarios dentro de los procesos que se adelanten como consecuencia de la violación de las normas sobre protección ambiental o sobre el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO:** Declarar la caducidad de la facultad sancionatoria en el proceso sancionatorio iniciado por el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, en contra de la Señora **LIDA MARIA BERDUGO MALDONADO** quién se identifica con la Cédula de Ciudadanía No. 52.174.890 , de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

**ARTICULO SEGUNDO:** Recuperar en favor de la Nación a cargo del Distrito Capital de Bogotá, a través de la Secretaria Distrital de Ambiente 3.5 metros cúbicos de Palma de Cuesco (vino), por las razones descritas en esta providencia.

**ARTICULO TERCERO:** Archivar las presentes diligencias, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

**ARTICULO CUARTO:** Notificar la presente providencia a la señora **LIDA MARIA BERDUGO MALDONADO**, en la transversal 37 No. 4-45, teléfonos 5623922-3601766 de este Distrito Capital.

**ARTICULO QUINTO:** Por la Dirección Legal Ambiental DLA-, con posterioridad a la ejecutoria de este acto administrativo, expedir la autorización para celebrar





0332

**"POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES"**

convenio interadministrativo de donación del material forestal recuperado, correspondiente a 3.5 metros cúbicos de Palma de Cuesca (vino).

**ARTICULO SEXTO:** Fijar la presente providencia en lugar público de esta Secretaría Distrital de Ambiente –SDA.

**ARTICULO SEPTIMO:** Enviar copia de la presente Resolución a la oficina de Control de Flora y Fauna de la Dirección de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental de esta Secretaría para lo de su competencia.

**ARTICULO OCTAVO:** Publicar la presente Resolución en el boletín Ambiental, lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTICULO NOVENO:** Enviar copia de la presente Resolución a la oficina de Asuntos Disciplinarios de esta Secretaría Distrital de Ambiente –SDA, para los fines pertinentes.

**ARTICULO DECIMO:** Contra la presente providencia no procede recurso alguno conforme a lo establecido en el Artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D. C., a los 22 ENE 2009

  
**ALEXANDRA LOZANO VERGARA**  
Directora Legal Ambiental

Proyectó. Ruth Azucena Cortes Ramírez. –Abogada.  
Revisó. Dr. Oscar Tolosa.  
Expediente. DM – 08 – 05 – 514.

