

## RESOLUCION N. 03343

### “POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONADORA 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 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 04 de mayo de 2009 y en especial, las delegadas en la Resolución 01865 del 06 de julio de 2021 de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

### CONSIDERANDO

#### I. ANTECEDENTES

Con fundamento en Concepto Técnico 3666 del 24 de mayo del 2002, conforme visita practicada al predio Santa Helena, ubicado en la calle 10 No. 104B-50, en la ciudad de Bogotá DC, donde se evidenciaron unas quemaduras y con posterioridad a través del Concepto Técnico 3381 del 21 de noviembre del 2002, donde se observó en el mismo predio la persistencia o continuación de las quemaduras, se dictó Auto de inicio de proceso sancionatorio por Auto No. 1329 del 22 de noviembre del 2002 a los propietarios, poseedores y/o tenedores del citado inmuebles. De conformidad a lo anterior, obra la Resolución No. 1719 del 22 de noviembre del 2002, donde se impuso medida preventiva consistente en suspensión de actividades de quemaduras de madera para la obtención de carbón vegetal en el predio mencionado Santa Helena. Estas actuaciones fueron notificadas de manera personal a la señora Mery Moreno identificada con cédula No. 38.000.086 al señor Gonzalo Hernández identificado con cédula número 2.266.133.

Con posterioridad, se expidió el Auto No. 637 del 29 de abril del 2003, donde se reconoció una personería jurídica, y se revocó la notificación del Auto No. 1719 del 22 de noviembre del 2002

de la medida preventiva a los señores Edgar Álvarez Lozano, Gonzalo Hernández Gonzáles y Mary Moreno. Este acto fue notificado por edicto del 24 de octubre del 2007.

Por medio de la Resolución No. 1479 del 21 de julio del 2006, se cesó el procedimiento respecto de la señora María Elena Mahecha con constancia de ejecutoria del 7 de noviembre del 2007. Se advierte que en lo pertinente al inicio de investigación correspondiente al Auto 1329 del 22 de noviembre del 2002, no hay constancia de actuaciones posteriores, ni decisión de fondo. Finalmente aparece el Auto de inicio No. 4922 del 28 de noviembre del 2008 contra el señor Cibares Laguna Moreno, identificado con c.c. No. 11.323.217 por quemas realizadas en el predio La Guacherna, Barrio Santa Paz, localidad de Kennedy en la ciudad de Bogotá.

## 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 la Autoridad Ambiental el 24 de mayo del 2002, conforme el Concepto Técnico ya señalado.

Se emite mediante inicio a proceso administrativo sancionatorio, medida preventiva, lo que fue modificada y se cesa el procedimiento respecto de una investigada. Sin evidenciarse actuación jurídica posterior.

A partir de lo expuesto, se hace necesario precisar 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; esto, de conformidad con el régimen de transición contenido en el artículo 64, 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 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).*

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 surtieron las etapas del procedimiento sancionatorio sin culminarse, al no haberse resuelto el recurso de reposición interpuesto, con anterioridad a la entrada en vigor de la ley en mención, razón por la cual se concluye que en el caso bajo examen, hay lugar a declarar la caducidad de la facultad sancionadora, siendo aplicable el procedimiento establecido en dicha normatividad.

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 la Autoridad Ambiental conoció el hecho irregular el **24 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 la caducidad en términos generales, es un fenómeno jurídico de carácter procesal en materia administrativa, que 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 el principio de legalidad que rige 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 **24 de mayo del 2002**, fecha de la verificación de los hechos, que dieron lugar a la presente actuación, por tanto, la Autoridad Ambiental disponía hasta el día **24 de mayo del 2005**, para la expedición del Acto Administrativo que resolvería de fondo la Actuación Administrativa frente al proceso sancionatorio así como para resolver el recurso de reposición interpuesto, 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-08-2002-1532**.

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 instauren 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. PROCEDIMIENTO DE EXPEDIENTES

Se trae a colación, lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, señala:

***“(...) ARTÍCULO 116. DESGLOSES.** Los documentos podrán desglosarse del expediente y entregarse a quien los haya presentado, una vez precluida la oportunidad*

para tacharlos de falsos o desestimada la tacha, todo con sujeción a las siguientes reglas y por orden del juez:

(...) 4. En el expediente se dejará una reproducción del documento desglosado.

Así mismo, el artículo 122 de la misma norma, establece:

*“(...) **ARTÍCULO 122. FORMACIÓN Y ARCHIVO DE LOS EXPEDIENTES.** De cada proceso en curso se formará un expediente, en el que se insertará la demanda, su contestación, y los demás documentos que le correspondan. ...”*

En razón a que la documentación de un expediente constituye una unidad archivística, deberá numerarse consecutiva y cronológicamente de acuerdo con la fecha de la recepción a fin de encontrar un orden coherente.

Las autoridades tendrán el impulso oficioso de los procedimientos en virtud del cumplimiento del principio de celeridad y tendrá en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, removiendo de oficio los obstáculos puramente formales y evitando decisiones inhibitorias de conformidad con el principio de eficacia.

La Secretaría Distrital de Ambiente, expidió la Resolución No. 03663 del 26 de diciembre de 2017 *“Por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución 686 de 2017, Resolución 2327 de 2015, la Resolución 6681 de 2011 y la Resolución 2306 de 2014 del Sistema Integrado de Gestión de la Secretaría Distrital de Ambiente, y se toman otras determinaciones.”*

El artículo 4 de la citada Resolución dispone:

*“(...) **ARTÍCULO 4.** – Modificar el artículo sexto de la Resolución 686 del 30 de marzo de 2017, en el sentido de derogar la versión 8.0 y adoptar la versión 9.0 del procedimiento que se enuncia a continuación:*

<b>PROCESO</b>	<b>PROCEDIMIENTO</b>	<b>CODIGO</b>	<b>VERSION</b>
<i>EVALUACIÓN CONTROL Y SEGUIMIENTO</i>	<i>Administración de Expedientes</i>	<i>126PM04- PR53</i>	<i>9.0</i>

Conforme al procedimiento interno con código 126PM04-PR53 versión 9, esta entidad resalta las modificaciones de gestión realizadas, respecto a la aplicación de la siguiente metodología:

*“(...) Establecer las actividades necesarias para el archivo, administración y custodia de los documentos que reciben (radicados externos e internos) y que generan la*

*Dirección de Control Ambiental y sus cuatro subdirecciones (SSFFS, SRHS, SCAAV y SCASP), con destino al archivo de gestión (expedientes administrativos, expedientes permisivos y expedientes sancionatorios), de estas dependencias.”*

*(...) En esta versión el alcance es: El procedimiento inicia con el recibo de la correspondencia en físico que llega asignada a la Dirección de Control Ambiental y sus cuatro subdirecciones (SSFFS, SRHS, SCAAV y SCASP), sea esta de procedencia interna o externa. Y termina con el archivo documental conforme lo establece la TRD, incluida la administración y la custodia de los documentos, hasta la transferencia de la unidad archivística al archivo central.*

*Al ampliar el alcance el producto se amplió y en consecuencia se modificó. En la versión 8 el producto era: Expediente actualizado, administrado y custodiado.”*

Dicho lo anterior, esta entidad cuenta con las herramientas necesarias para organizar los expedientes 08, y los documentos que reposen en los mismos, siendo así que, dado que los inicios de procesos sancionatorios se comprenden desde el recibo de correspondencia, (conceptos técnicos con sus actas de visita o documentos externos), se deberá hacer la gestión necesaria para aperturar los expedientes, garantizar el debido proceso y evitar la duplicidad de investigaciones en una misma carpeta.

De acuerdo con lo señalado en los antecedentes y dado que en el expediente **SDA-08-2002-1532**, se adelantan diligencias que son objeto de unos hechos posteriores, a nombre de un investigado diferente señor Cibares Laguna Moreno, a los que fueran señalados en el Auto de inicio anterior No. 1329 del 22 de noviembre del 2002 y adicionalmente, se menciona incluso el inmueble La Guacherna, el cual tampoco coincido con la investigación inicia; esta entidad encuentra necesario realizar el desglose de los documentos que se relacionan a continuación, con el fin de adelantar nuevo proceso de carácter ambiental al ya mencionado señor Laguna, identificado con cédula de ciudadanía No. 11.323.217; los documentos son los siguientes:

- Documentos relacionados en el expediente **SDA-08-2002-1532**:

Concepto Técnico No. 14711 del 12 de diciembre del 2007 expedido por la Oficina de Control de Emisiones y Calidad del Aire del 21 de agosto (folio 128), hasta finalizar el expediente comunicación Rad. 2015EW121067 del 7 de julio.
---

#### **IV. 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 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 Secretaria 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 Secretaria *“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 procedimiento sancionatorio ambiental iniciado por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital del Medio Ambiente - SDA, mediante el cual se Inicia un Proceso Sancionatorio en contra de los propietarios, poseedores y/o tenedores del predio Santa Helena, ubicado en la calle 10 No. 104B-50, en la ciudad de Bogotá D.C., por trasgredir la normatividad ambiental vigente., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** - Ordenar al Grupo Interno de Expedientes el **DESGLOSE** de los siguientes documentos, que se encuentran contenidos en el expediente **SDA-08-2002-1532** correspondientes al señor **CIBARES LAGUNA MORENO**, identificado con cédula No. 11.323.217:

Concepto Técnico No. 14711 del 12 de diciembre del 2007 expedido por la Oficina de Control de Emisiones y Calidad del Aire del 21 de agosto (folio 128), hasta finalizar el expediente comunicación Rad. 2015EE121067 del 7 de julio.
---

**ARTÍCULO TERCERO.** - Notificar el contenido de la presente resolución a los señores Mery Moreno identificada con cédula No. 38.000.086 y al señor Gonzalo Hernández identificado con cédula número 2.266.133, en el predio Santa Helena ubicado en la calle 10 No. 104B-50, en la ciudad de Bogotá D.C., de acuerdo con la dirección que registra en el expediente; de conformidad con los artículos 44 y 45 del Código de lo Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984.

**ARTÍCULO CUARTO.** – Comunicar la presente Resolución a la Subsecretaría General y de Control Interno Disciplinario de esta entidad, para lo de su competencia. Se remitirá en consecuencia copia del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO QUINTO.** - Publicar la presente resolución en el Boletín Legal Ambiental. Lo anterior, en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO SEXTO.** - Comunicar esta decisión a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, conforme lo dispone el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, al correo electrónico [procesosjudiciales@procuraduria.gov.co](mailto:procesosjudiciales@procuraduria.gov.co).

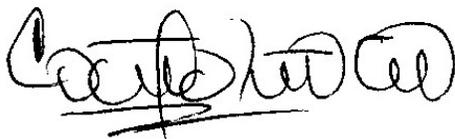
**ARTÍCULO SEPTIMO.** - Ordenar el archivo definitivo de las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2002-1532**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

**ARTÍCULO OCTAVO.** - Contra la presente resolución procede recurso de reposición el cual se deberá interponer ante la Dirección de Control Ambiental de esta Secretaría, dentro de los cinco (05) días subsiguientes a su notificación, de conformidad con lo establecido en artículo 50 numeral 1°, 51 y 51 del Código de lo Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984.

## NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

SDA-08-2002-1532

**Dado en Bogotá D.C., a los 27 días del mes de septiembre del año 2021**



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

**Elaboró:**

MARIA FERNANDA GUTIERREZ PINZON

CPS:

CONTRATO 2021-1328  
DE 2021

FECHA EJECUCION:

09/09/2021

**Revisó:**

GIOVANNA DEL CARMEN FERNANDEZ  
ORJUELA

CPS:

CONTRATO 2021-1081  
DE 2021

FECHA EJECUCION:

17/09/2021

**Aprobó:**

**Firmó:**

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR

CPS:

FUNCIONARIO

FECHA EJECUCION:

27/09/2021