

## RESOLUCION N. 05257

### “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 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,

#### CONSIDERANDOS

##### I. ANTECEDENTES

Los señores 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 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.

La anterior Acción fue decidida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante Sentencia del 3 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. 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.

Es así como la Oficina de Control de Calidad y Uso del Agua, Dirección de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, una vez realizada la visita técnica al establecimiento ubicado en la Autopista Sur No. 62 F-24 de la Localidad de Kennedy de esta ciudad y expidió el Concepto

Técnico No. 12614 del 9 de noviembre de 2007, en el cual se establece: *“CONCLUSIONES: Desde El punto de vista técnico se determinó que el establecimiento denominado MAXICARNES JR, genera vertimientos de tipo industrial, no ha solicitado el permiso de vertimientos y se encuentra dentro de la zona de Ronda hidráulica y zona de manejo ambiental y preservación del río Tunjuelito. Sin embargo, el uso realizado en este predio no es compatible con las actividades determinadas en el Decreto 190 de 2004 (Plan Ordenamiento Territorial – POT) el cual en su artículo 103 establece que las zonas son “Corredores Ecológicos”*

Mediante Resolución No. 4507 del 10 de noviembre de 2008, se resolvió abrir investigación administrativa sancionatoria de carácter ambiental en contra del señor JOSE EUSTACIO ROMERO, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.426,742 de Bogotá; en su calidad de propietario y/o representante legal del establecimiento MAXICARNES JR, ubicado en la AC 45 A No. 62 F -24 (Dirección POT); Autopista Sur No.62 F – 36 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. Dicho acto fue notificado en forma personal el 17 de diciembre de 2008, con constancia de ejecutoria del 18 de diciembre de 2008.

Mediante Resolución No. 2552 del 12 de agosto de 2008 se resolvió imponer medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de las actividades generadoras de vertimientos industriales, al establecimiento denominado MAXICARNES JR, ubicado en la Autopista Sur No.62 F – 36 de la Localidad de Kennedy de esta ciudad, cuyo propietario y/o representante legal es el señor JOSE EUSTACIO ROMERO, identificado con cedula de ciudadanía No. 79.426.742. Acto notificado mediante edicto fijado del 10 al 23 de febrero del año 2009.

Se profiere Concepto Técnico No. 3040 del 04 de mayo de 2011, en el cual se establece: *“(…) Dado que el señor José Estacio Romero, representante legal del establecimiento denominado MMAXICARNES JR, realizó la solicitud de permiso de vertimientos, pero no se anexo la totalidad de la documentación requerida para dicho trámite, así como el diligenciamiento del formulario de solicitud de permiso de vertimientos no fue el correcto y el balance detallado de consumo de agua reportado no corresponde a la realidad del agua consumida en el predio ya que también funciona en el mismo predio el establecimiento denominado Distribuidora de Cerdo JMG, por lo anterior se sugiere al grupo jurídico requerir a la señora Luz Dari Pineda identificada con C.C. 41.372.278, en calidad de propietaria del inmueble de la Ac 45 A Sur No. 62 C - 18, para que en el término de 45 días calendario realice un solo registro de vertimientos en su predio en el cual se tengan en cuenta los establecimientos que allí laboren dando cumplimiento del artículo 5 y 6 de la Resolución SDA 3957 de 2009. (...) Se sugiere al grupo jurídico de esta Subdirección establecerla validez de las Resoluciones 2552 y 4507 de 2008, toda vez que entró en vigencia el Decreto 3930 del 25 de octubre de 2010, así como que el señor José Estacio Romero traslado su establecimiento a la Ac 45 A Sur No. 62 C - 18 el cual no se encuentra afectado por zona de ronda hidráulica del río Tunjuelo (...)”*

Finalmente, mediante Concepto Técnico No. 04748 en el cual se estableció: *“En el predio ubicado en la Avenida Calle 45 A sur No, 62 C -18 funcionan dos establecimientos comerciales*

denominados FRIGOCARNES EL ESTABLO S.A.S. Y DISTRIBUIDORA DE CARNES J.M.G., los cuales comparten instalaciones y generan vertimientos de aguas residuales no domésticas - ARND a la red de alcantarillado público de la ciudad, provenientes del lavado de instalaciones (pisos y superficies) y utensilios, y del escurrimiento de sanguaza del producto, en un solo punto de descarga (...) Según el Artículo 05 de la Resolución 3957 de 2009, todo usuario que genere vertimientos de aguas residuales, exceptuando los vertimientos de agua residual doméstica realizados al sistema de alcantarillado público está obligado a solicitar el registro de sus vertimientos, y a lo expuesto en el Concepto Jurídico No. 133 del 16 de noviembre de 2010 expedido por la DLA de la SDA (...) Mediante radicado 2015ER43769 del 16/03/2015, los usuarios ubicados en el predio con nomenclatura urbana Avenida Calle 45 A Sur No. 62 C – 18, presentaron la solicitud de registro de vertimientos, la cual se evaluó técnicamente y se comunicará desde el área técnica al usuario aclarando que se acepta el mencionado registro independiente de las acciones que realice la autoridad ambiental por incumplimiento a la norma de vertimientos al alcantarillado público y se fijaran las obligaciones en materia de vertimientos”

## 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 **09 de noviembre de 2007**, 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, 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 **09 de noviembre de 2007**, 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 **09 de noviembre de 2007**, fecha de la verificación de los hechos, que dieron lugar a la presente actuación, y que se relacionan con el Concepto Técnico No. 12614 del 9 de noviembre de 2007, en el cual se estableció una vez realizada la visita técnica al establecimiento ubicado en la Autopista Sur No. 62 F-24 de la Localidad de Kennedy, el establecimiento comercial generaba vertimientos de tipo industrial y para la fecha no había solicitado el permiso de vertimientos y se encontraba ubicado dentro de la zona de Ronda hidráulica y zona de manejo ambiental y preservación del río Tunjuelito.

Revisado el expediente, se determinó que para la fecha en que se realizó el referido concepto técnico con el cual se soportan las actuaciones subsiguientes, se encontraba en vigencia el Decreto 1594 de 1984, norma que sirvió de soporte para iniciar el proceso sancionatorio; por lo que operó el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria.

Por tanto, la autoridad ambiental disponía hasta el día **09 de noviembre de 2010** 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 y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2008-3274**.

### 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 la Secretaría Distrital de Ambiente, en contra del señor **JOSÉ EUSTACIO ROMERO NARANJO**, identificado con cédula de ciudadanía No. **79426742**, en calidad de propietario del establecimiento comercial denominado anteriormente **MAXICARNES J.R.**, ahora **FRIGOCARNES EL ESTABLO J.R.**, identificado con NIT. **79426742-3**, ubicado en la Avenida Calle 45 A Sur No. 62 C - 18 en 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-08-2008-3270**.

**ARTICULO SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente providencia al señor **JOSÉ EUSTACIO ROMERO NARANJO**, identificado con cédula de ciudadanía No. **79426742**, en calidad de propietario y/o quien haga sus veces, del establecimiento comercial denominado **MAXICARNES J.R.**, ahora **FRIGOCARNES EL ESTABLO J.R.**, identificado con NIT. **79426742-3**, en la dirección **Autopista Sur No. 66 – 78 Local C-26 de la ciudad de Bogotá D.C.** según la reportada en el RUES; de conformidad con los artículos 44 y 45 del Decreto 01 de 1984.

**ARTÍCULO TERCERO:** Enviar copia de la presente Resolución a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario, para lo de su competencia.

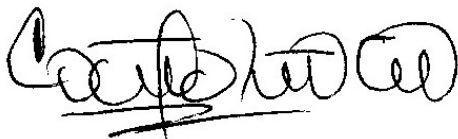
**ARTÍCULO CUARTO:** Publicar la presente providencia en el boletín que para el efecto disponga la entidad. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO QUINTO:** Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2008-3274**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero de la presente providencia.

**ARTÍCULO SEXTO:** 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:



LILIANA LOPEZ YANES

CPS: CONTRATO 20211259 DE 2021 FECHA EJECUCION: 15/12/2021

**Revisó:**

GIOVANNA DEL CARMEN FERNANDEZ  
ORJUELA

CPS: CONTRATO 2021-1081 DE 2021 FECHA EJECUCION: 15/12/2021

**Aprobó:**

**Firmó:**

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR

CPS: FUNCIONARIO FECHA EJECUCION: 16/12/2021

**Expediente SDA-08-2008-3274**