

## RESOLUCION N. 02947

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

#### LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En uso de las facultades legales conferidas por la Ley 99 de 1993, con fundamento en la Ley 1333 de 2009, la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009 modificado por el Decreto 175 de 2009 y en especial, las facultades delegadas por la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021, de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

#### CONSIDERANDO

##### I. ANTECEDENTES

Que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-, en adelante el Departamento, conforme al contenido del Concepto Técnico 3859 de 4 de julio de 2003, estableció que el establecimiento de comercio **FABRITECNICAS**, ubicado en la Calle 51 No. 80A-52 Sur localidad de Kennedy, de la ciudad de Bogotá D.C. de titularidad del señor **JOSE NICODEMOS PARRA GARCIA**, identificado con C.C. No. 17028826, no ha dado cumplimiento al artículo 23 del Decreto 948 de 1995 y artículo 40 del Decreto 02 de 1982 del Ministerio de Salud, al no implementar un mecanismo para el control de emisiones, ni contar con una chimenea adecuada, además de no tener filtros para retener material particulado.

Que el Departamento, por lo antes reseñado mediante requerimiento 20297 de 9 de julio de 2003, requirió al propietario, para que en un término de treinta (30) días tomara las medidas necesarias para evitar la contaminación atmosférica que cause molestia a los vecinos y / o transeúntes.

Que el Departamento, efectuó visita al establecimiento de comercio denominado **FABRITÉCNICAS**, el día fecha 22 de julio de 2003, con base en la cual emitió el Concepto Técnico 4956 de 5 de agosto de 2003, conforme a cuyas observaciones, la industria no había implementado ningún mecanismo para el control de las emisiones atmosféricas y se le comunicó al propietario que estaba en tiempo para dicha implementación.

Que acto seguido, el Departamento emitió el Concepto Técnico 1674 de 3 de marzo de 2005, conforme al cual la adecuación realizada en el establecimiento de comercio **FABRITECNICAS** (Horno Hechizo) no puede ser considerado como un sistema de control, por las siguientes razones: i) no es compatible con los existentes en el mercado y no tiene memorias técnicas de diseño para eficiencia en remisión, ii) el horno no cumple con la altura de descarga, según el artículo 40 del Decreto 02 de 1982, iii) el horno no cuenta con sistema de control de emisiones y temperatura, lo cual representa impacto negativo para la salud de los habitantes y el ambiente aledaño. Por lo tanto, el horno debe ser desmantelado porque no tiene características constructivas, ya que representa Una amenaza grave para la calidad del aire del sector al ser nuevamente encendido.

Que el Departamento, mediante Auto 2887 de 11 de octubre de 2005, inició proceso sancionatorio ambiental contra el establecimiento de comercio denominado **FABRITECNICAS**, en cabeza de su propietario o representante legal, o quien haga sus veces por generar contaminación atmosférica en desarrollo de su actividad industrial, lo cual representa una amenaza grave para el deterioro de la calidad del aire del sector que genera impacto negativo a la salud de los habitantes y el ambiente aledaño y formuló cargos por ii) incumplimiento al artículo 40 del Decreto 02/82, al no presentar la altura mínima de descarga del horno establecido en la norma citada, adicionalmente no cuenta con control de emisiones y temperatura, ii) Incumplimiento del artículo 23 del Decreto 948 de 1995, que prescribe la obligación de controlar las emisiones atmosféricas de establecimientos comerciales, el cual fue notificado por edicto fijado el día 19-12-2005 y desfijado el 23-12-2005.

Que la Secretaria Distrital de Ambiente –SDA-, mediante Resolución DAMA 2692 del 12 de noviembre de 2008, impuso al establecimiento de comercio **FABRITECNICAS**, ubicado en la calle 51 No. 80ª-52, localidad de Kennedy de la ciudad de Bogotá D.C., medida preventiva de suspensión de actividades que generan contaminación ambiental la cual se mantendrá hasta que se compruebe que han desaparecido las causas que la originaron y se dé cumplimiento a las obligaciones allí señaladas.

Que el Jefe de la Oficina de Control de Emisiones y Calidad del Aire, de la Secretaría Distrital de Ambiente por Memorando con radicado 2008IE20106 del 22 de octubre de 2008, dirigido a la Oficina de Expedientes, solicitó el archivo del expediente DM-08-2005-657, del establecimiento **FABRITECNICAS**, por cuanto al realizar visita técnica de Inspección al predio con el objetivo de hacer seguimiento se verificó que ya en ese momento no funciona el citado establecimiento.

Que por último, una vez verificada la matricula mercantil del establecimiento de comercio a nombre del señor **JOSE NICODEMOS PARRA GARCIA**, identificado con C.C. No. 17028826, se estableció lo siguiente *“CERTIFICA: QUE LA MATRICULA ANTERIORMENTE CITADA FUE CANCELADA EN VIRTUD DEL ARTICULO 50 PARAGRAFO 2° DE LA LEY 1429 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2010, INSCRITA EN ESTA ENTIDAD EL 30 DE DICIEMBRE DE 2011 BAJO EL NUMERO: 02481120 DEL LIBRO XV.*

## II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

Sea lo primero aclarar que el sujeto de derecho objeto de la investigación sancionatoria ambiental adelantada en el expediente SDA-08-2005-657, corresponde al señor **JOSE NICODEMOS PARRA GARCIA**, identificado con C.C 17028826 y no al establecimiento de comercio **FABRITECNICAS** del cual éste es su propietario. Esto, por cuanto el referido establecimiento de comercio, carece de personalidad jurídica por ser un conjunto de bienes afectos a objeto comercial.

Es así como relación a la naturaleza de los establecimientos de comercio, el Código de Comercio, en su artículo 515, los define en los siguientes términos:

*“Art. 515. Definición de establecimiento de comercio. Se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales”*

En este orden de ideas, es claro que el establecimiento de comercio como conjunto de bienes destinados a cumplir los fines de la empresa, no es sujeto de derecho, sino su propietario, persona natural, que debió ser identificada e individualizada al inicio de la actuación administrativa, esto es en el Auto 2887 de 11 de octubre de 2005, con el cual se inició investigación sancionatoria ambiental.

Por lo tanto, es el señor **JOSE NICODEMOS PARRA GARCIA**, en calidad de propietario del establecimiento de comercio denominado **FABRITECNICAS**, ubicado en ubicado en la Calle 51 No. 80A- 52 Sur localidad de Kennedy el destinatario del presente acto.

Aclarado lo anterior, es pertinente señalar que la situación irregular que dio origen a la presente actuación sancionatoria, fue conocida por el Departamento en varias oportunidades, siendo la última de ellas la que dio lugar al Concepto Técnico 1674 de 3 de marzo de 2005, con base en cual mediante Auto 2887 de 11 de octubre de 2005, se dio inició al procedimiento sancionatorio ambiental y se formularon cargos, contra el establecimiento de comercio FABRITECNICAS, ubicado en la Calle 51 No. 80A- 52 Sur localidad de Kennedy, de la ciudad de Bogotá D.C. de titularidad del señor **JOSE NICODEMOS PARRA GARCIA**, identificado con C.C. No. 17028826.

Todo lo anterior, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1333 de julio 21 de 2009, por lo tanto, resulta procedente señalar, que la normativa aplicable al presente caso es la prevista en el Decreto 01 de 1984, la Ley 99 de 1993.

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 anterioridad 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 surtirse las notificaciones”.* (...) *(Subrayado y negrillas fuera de texto).*

Teniendo en cuenta lo anterior, debe tenerse presente que la naturaleza del hecho irregular que dio lugar al proceso sancionatorio ambiental, es el punto de referencia y de partida para el cómputo de la caducidad, lo cual significa que, por tratarse de un hecho de ejecución instantánea, la caducidad opera desde el mismo momento de su ocurrencia o desde la fecha en que la autoridad ambiental tuvo conocimiento del suceso, tal y como lo ha reafirmado en múltiples pronunciamientos la doctrina y la jurisprudencia.

Así las cosas, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, se concluye que en el presente caso el Departamento conoció por última vez, del hecho irregular el **3 de marzo de 2005**, fecha para la cual no se encontraba vigente la Ley 1333 de 2009, cuyo artículo 10 estableció un término de caducidad de 20 años, en su lugar, regía el **artículo 38 del Decreto 01 de 1984**, que fijó el término de caducidad de la facultad sancionatoria en **tres (3) años**.

En definitiva, al amparo del **DEBIDO PROCESO** y del **PRINCIPIO DE LEGALIDAD** a que se refiere el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, se concluye que si se trata de un hecho de ejecución instantánea o de ejecución continuada cuyo último acto se haya materializado ANTES del 21 de julio de 2009, el término de caducidad

comenzó a correr al amparo del artículo 38 del Decreto 01 de 1984 (3 años), como en el sub lite, pues se trata de hechos irregulares acaecidos antes de que entrara en vigencia la caducidad del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, no siendo viable jurídicamente aplicar en forma retroactiva la caducidad de veinte (20 años) prevista en dicha norma.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que a más de ser la caducidad en términos generales un fenómeno jurídico de carácter procesal, en materia administrativa genera la pérdida de competencia de la Administración para resolver sobre un determinado asunto, de suerte que dar aplicación retroactiva a la caducidad de 20 años prevista en la Ley 1333 de 2009 respecto de situaciones que se consumaron antes de su entrada en vigor, implicaría desconocer la máxima del debido proceso constitucional, a cuyo amparo *“nadie puede ser juzgado sino por juez o tribunal competente”*, y soslayar por completo el principio de legalidad que rige por excelencia las actuaciones administrativas.

Al respecto, es necesario indicar, que la caducidad de la acción reviste carácter de orden público, pues su establecimiento obedece a razones de interés general que imponen la obligación de obtener en tiempos breves la definición de ciertos derechos, lo que le otorga dinámica a la actividad administrativa, al paso que le imprime un importante grado de seguridad jurídica. Ahora bien, en materia sancionatoria, impide toda posibilidad de iniciar o proseguir una determinada actuación, dado que se trata de una institución procesal que ataca el derecho de acción, cuyo efecto inmediato es la imposibilidad de su ejercicio.

Así entonces, en relación con la disyuntiva que impone analizar si debe o no darse aplicación retroactiva, en el caso que nos ocupa, al término de caducidad de los 20 años previsto en la Ley 1333 de 2009, se deben analizar las disposiciones contenidas en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012; atendiendo las reglas generales de interpretación ante conflictos derivados de la aplicación de la ley procesal en el tiempo, las mismas que permiten concluir que en el presente caso el término de caducidad a aplicar es señalado en el **artículo 38 del Decreto 01 de 1984**.

Que, frente al fenómeno de la caducidad, la H. Corte Constitucional, mediante Sentencia T-433, de la Sala Sexta de Revisión de fecha 24 de junio de 1992, ha dicho:

*“Consiste la caducidad en el fenómeno procesal de declarar extinguida la acción por no incoarse ante la jurisdicción competente dentro del término perentorio establecido por el ordenamiento jurídico para ello. Opera la caducidad ipso jure, vale decir que el juez puede y debe declararla oficiosamente cuando verifique el hecho objetivo de la inactividad del actor en el lapso consagrado en la ley para iniciar la acción. Este plazo no se suspende ni interrumpe, ya que se inspira en razones de orden público, lo cual sí ocurre en tratándose de la prescripción civil, medio éste de extinguir las acciones de esta clase.*

*En este orden de ideas y entendida la caducidad como un término para realizar, un acto administrativo que ponga fin a la actuación sancionatoria, con el objetivo de no dejar en suspenso por mucho tiempo la ejecución del acto de que se trata; de conformidad con lo antes expuesto se procederá al análisis del fenómeno de la caducidad, al amparo del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, el cual establece:*

*“Caducidad respecto de las sanciones. ARTÍCULO 38. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas (...).”*

Igualmente, el Consejo de Estado, reiteró su posición, mediante providencia del 23 de junio de 2000, expediente 9884, Magistrado ponente Dr. Julio E. Correa Restrepo, en el cual precisó:

*“(...) Pues bien, el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, norma aplicable al presente caso, es claro en disponer que, salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caducas a los tres (3) años de producido el acto que puede ocasionarlas, por lo tanto, el término se debe contar a partir del momento en que se produce el hecho infractor. (...)”*

Frente al término establecido en el referido artículo, se han expuesto tres tesis en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., impartió directrices a las entidades y organismos Distritales, a través de la Directiva No. 007 de noviembre 09 de 2007, en la que señaló lo siguiente:

*“(...) Como se observa, han sido diversas las tesis expuestas en relación con el tema objeto de este documento, sin que hasta la fecha se haya generado una única línea jurisprudencial, razón por la cual se hace necesario impartir las siguientes instrucciones en cuanto al término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración: “ (...) \*Teniendo en cuenta que no existe una posición unificada de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la interrupción del término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, y que la administración debe acatar el criterio que desde el punto de vista del análisis judicial genere el menor riesgo al momento de contabilizar dicho término, se recomienda a las entidades Distritales que adelanten actuaciones administrativas tendientes a imponer una sanción, que acojan en dichos procesos la tesis restrictiva expuesta por el Consejo de Estado, es decir, aquella que indica que dentro del término de tres años señalado en la norma en comento, la administración debe expedir el acto principal, notificarlo y agotar la vía gubernativa<sup>6</sup>(...)” (Subrayado fuera de texto).*

Para el caso que nos ocupa, se deduce que esta Secretaría, disponía de un término de **tres (3) años**, contados a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de los hechos que dieron lugar a la presente actuación, esto es, desde el **3 de marzo de 2005**, fecha de la verificación de los hechos, que dieron lugar a la presente actuación, y que se relacionan con la ausencia del sistema adecuado de control de emisiones, por parte del señor **JOSE NICODEMOS PARRA GARCIA** identificado con C.C. No. 17028826, respecto del establecimiento de comercio a su nombre denominado FABRITECNICAS, ubicado en la Calle 51 No. 80A- 52 Sur localidad de Kennedy, de la ciudad de Bogotá D.C., por tanto, esta Secretaría disponía hasta el día **3 de marzo de 2008**, para la expedición del Acto Administrativo que resolvería de fondo la Actuación Administrativa frente al proceso sancionatorio, trámite que no se surtió; por lo anterior, de tal modo que operó el fenómeno de la caducidad.

Por lo tanto, esta Resolución procederá a declarar la caducidad de la facultad sancionatoria y en consecuencia ordenará el archivo de las diligencias administrativas contenidas en el expediente **SDA-08-2005-657**.

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”.*

Con forme a lo anterior, teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo que concluye mediante el presente acto dio inicio en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, se mantendrá dicho procedimiento hasta el final de la presente actuación administrativa.

### III. COMPETENCIA DE ESTA SECRETARÍA

El artículo 5° del Decreto 109 de 2009, modificado por el Decreto 175 de 2009, en su literal d) asigna a esta Secretaría la función de ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.

De conformidad con lo contemplado en el Numeral 6° del Artículo Segundo de la Resolución 1865 del 6 de julio de 2021, de la Secretaría Distrital de Ambiente, “*Por la cual se reasumen funciones por parte de la 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*”.

En mérito de lo expuesto, la Dirección de Control Ambiental,

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la caducidad** de la facultad sancionatoria dentro del proceso sancionatorio ambiental iniciado por el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA-, mediante Auto 2887 de 11 de octubre de 2005 y cuyas actuaciones obran en el expediente SDA-08-2005-657, por las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto.

**ARTICULO SEGUNDO: Notificar** el presente acto al señor **JOSE NICODEMOS PARRA GARCIA** identificado con C.C. No. 17028826 en la Calle 51 No. 80A- 52 Sur localidad de

Kennedy, de la ciudad de Bogotá D.C., de conformidad con lo establecido en los artículos 44 y 45 del Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 308 de la ley 1437 de 2011.

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

**ARTÍCULO CUARTO:** Comunicar la presente Resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009; para su conocimiento y fines pertinentes.

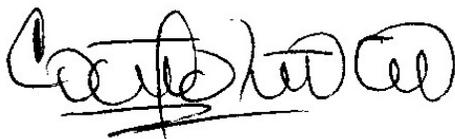
**ARTÍCULO QUINTO:** Publicar el presente acto en el boletín que para el efecto disponga la entidad. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**ARTÍCULO SEXTO:** Cumplido lo anterior archivar definitivamente las diligencias contenidas en el expediente **SDA-08-2005-657**, como consecuencia de lo previsto en el artículo primero del presente acto.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Contra la presente Resolución procede recurso de reposición el cual deberá interponer ante el Despacho de esta Secretaría, de conformidad con lo establecido en los artículos 50 y 51 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), en concordancia con el artículo 308 de la ley 1437 de 2011.

### NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 07 días del mes de septiembre del año 2021



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

Elaboró:

JOHANNA VANESSA GARCIA CASTRILLON

CPS:

CONTRATO 2021-1110  
DE 2021

FECHA EJECUCION:

06/09/2021

Revisó:

GIOVANNA DEL CARMEN FERNANDEZ  
ORJUELA

CPS: CONTRATO 2021-1081 DE 2021 FECHA EJECUCION:

07/09/2021

**Aprobó:**  
**Firmó:**

CAMILO ALEXANDER RINCON ESCOBAR

CPS: FUNCIONARIO FECHA EJECUCION:

07/09/2021

**SDA-08-2005-657**