

RESOLUCIÓN No. 01828

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCESO SANCIONATORIO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”

LA DIRECTORA DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el Decreto Ley 2811 de 1974, Decreto 01 de 1984, la Ley 99 de 1993, la Ley 1333 de 2009, La resolución 541 de 1994, el Decreto 4741 de 2005, el Decreto Distrital 357 de 1997, la Resolución 1188 de 2003, y en ejercicio de las facultades delegadas por el Acuerdo Distrital 257 de 2006, los Decretos 109 y 175 de 2009, la Resolución 3074 de 2011, y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que el día 11 de mayo de 2012, funcionarios de la Subdirección Control Ambiental al Sector Público de la Secretaría Distrital de Ambiente, realizaron visita de seguimiento y control ambiental al Proyecto de Construcción denominado Altos de la Sabana, ejecutado por la Constructora URDECO S.A., identificada con Nit. 800.225.893- 9, en el predio ubicado en la Diagonal 77 B No. 120 A – 45, de la Localidad de Engativá, Bogotá, D.C, como consta en acta de visita que obra a folios 9 a 11.

Que el día 17 de mayo de 2012, funcionarios de la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, realizaron nueva visita de seguimiento y control ambiental al Proyecto de Construcción denominado Plan Parcial El Porvenir Altos de la Sabana, ejecutado por la Constructora URDECOS.A, identificada con Nit. 800.225.893- 9, en el predio ubicado en la Diagonal 77 B No. 120 A - 45 de la Localidad de Engativá, Bogotá según se verifica en el acta de visita que reposa a folios 6 a 8.

Que de la citada visita al proyecto constructivo Altos de la Sabana, ejecutado por la Constructora URDECO S.A., se evidenciaron los siguientes, presuntos incumplimientos:

- Propagación de material de arrastre en espacio público en área de afectación del proyecto, debido a que no está ejerciendo control riguroso a la limpieza de la totalidad de vehículos que evacuan del proyecto.
- La actividad de mitigación no es lo suficientemente contundente para garantizar la limpieza adecuada del espacio público.
- Afectación de sumideros en el área de afectación por escorrentía se observan colmatados, y vertimientos de aguas disueltas con sedimentos al vallado presente al interior del predio donde se construye Balcones de Granada.
- Afectación de arbolado perteneciente al parque en área de cesión, afectando el suelo con presencia de sementó, afectación de arboles por descortezado, heridas por clavados de puntillas.

RESOLUCIÓN No. 01828

- No se ha efectuado acciones correctivas que consistían en la recolección del suelo contaminado por derrame de hidrocarburos. Se tapo el impacto.
- Propagación de materia particulado a la atmosfera por movimiento de escombros y debido a que no se garantiza la limpieza adecuada del espacio público.

Que determinados los incumplimientos normativos, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, y en concordancia con lo establecido en los artículos 14 y 15 de la Ley 1333 de 2009 decidió imponer medida preventiva de suspensión de actividades de ejecución de la obra de construcción al Proyecto de Construcción denominado Altos de la Sabana, ejecutado por la Constructora URDECO S.A., identificada con Nit.800.225.893 - 9, en el predio ubicado en la Diagonal 77 B No. 120 A – 45 de la de Engativá. (Folios 2 a 5)

Que mediante Resolución 00430 de 2012, se legalizó la medida preventiva impuesta en flagrancia el 17 de mayo de 2012, al proyecto denominado Altos de la Sabana, ubicado en la Diagonal 77 B No. 120 A – 45, ejecutado por la Constructora URDECO S.A. (folios 12 a 23)

Que la anterior Resolución fue comunicada a la alcaldía local de Engativá, según consta al reverso del folio 23 del expediente, según radicado de recibo 2012-102-008815-2, del 24 de mayo de 2012.

Que mediante Auto No. 00433 de 2012 (folios 24 a 29), se inició proceso sancionatorio ambiental en contra de URDECO S.A., identificada con Nit. 800.225.893-9, con el fin de verificar si se está presentando afectación a los recursos naturales en la ejecución del proyecto urbanístico denominado Altos de la Sabana, ubicado en la Diagonal 77 B No. 120 A – 45, de Bogotá, D.C..

Que el anterior acto administrativo fue notificado de forma personal al señor Gustavo Alberto Lazcano Esguerra, identificado con cédula de ciudadanía 19.499.757 de Bogotá, en calidad de autorizado por el señor José Alberto Zapata Morales, apoderado general de la compañía URDECO S.A (folio 34), de conformidad con constancia expedida por el notario 29 de Bogotá obrante a folio 210.

Que igualmente, el acto administrativo anteriormente citado fue comunicado a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con el radicado 2012EE074821 del 19 de junio de 2012, obrante a folio 112; así mismo el Auto 433 de 2012, se encuentra publicado en el Boletín Legal Ambiental, que para el efecto lleva esta Autoridad.

Que mediante Resolución 00760 del 11 de julio de 2012, visible a folios 151 a 158, se levantó la medida preventiva impuesta a Altos de la Sabana ubicado en la Diagonal 77 B No. 120 A – 45, en Bogotá, acogiendo las recomendaciones señaladas en el concepto técnico No. 4879 del 5 de julio de 2012. (Folios 136 a 150)

Que mediante Auto 1563 del 06 de octubre de 2012, se formuló pliego de cargos a título de dolo, en contra de la constructora URDECO S.A., identificada con Nit 800.225.893-9, en los siguientes términos: (folios 162 a 178)

RESOLUCIÓN No. 01828

“(…)

Cargo Primero: *No proteger los sumideros causando la sedimentación del curso de agua de la red de alcantarillado al disponer en ella de manera directa arenas y otros residuos sólidos, vulnerando presuntamente con esto las siguientes normas: El artículo 8 del Decreto – Ley 2811 de 1974 y el artículo 19 de la Resolución No. 3957 de 2009.*

Cargo Segundo: *No realizar una adecuada limpieza de las vías de acceso y salida de vehículos del frente de obra, así como de llantas y volcos, permitiendo el arrastre de materiales fuera del área de trabajo, vulnerando presuntamente con esto lo dispuesto en el párrafo 2, artículo 2, del Decreto 357 de 1997 y el Artículo 2 de la Resolución 541 de 1994.*

Cargo Tercero: *Realizar un inadecuado manejo de los combustibles, lubricantes y/o sustancias peligrosas, al igual que de los residuos ordinarios y materiales contaminados con estos insumos, vulnerando presuntamente con esto el artículo 32 incisos G y H del Decreto 4741 de 2005, el artículo 4, 5 y 17 de la Resolución 1188 de 2003 y los numerales 4.3, 4.5 y 2.4.1 del Manual Técnico para el Manejo de Aceites Lubricantes Usados.*

(…)”

Que el anterior acto administrativo fue notificado el día 07 de noviembre de 2012, al señor Milton Martín Medina, identificado con cédula de ciudadanía 79.188.133 de Mosquera (Cundinamarca), quien actúa como autorizado del señor Manuel Enrique Toro Ortiz, identificado con cédula de ciudadanía 17.168.938 de Bogotá, representante legal de la compañía URDECO S.A.

Que contra el anterior acto administrativo, la compañía URDECO S.A., por intermedio de apoderado presento descargos, mediante radicado 2012ER142629 del 22 de noviembre de 2012. Folios 188

Que mediante Auto 221 del 22 de febrero de 2013, se abre a periodo probatorio y se decreta como pruebas las documentales aportadas con el radicado 2012ER142629 del 22 de noviembre de 2012 y los documentos obrantes en el expediente SDA-08-2012-785. (folios 360 a 367 T 2)

Que el anterior acto administrativo fue notificado personalmente al Dr. Carlos Andrés Tarquino Buitrago, identificado con cédula de ciudadanía 80.503.758 de Bogotá, tarjeta profesional 89.271 del C. S. J., quien actúa en calidad de apoderado de conformidad con el poder obrante a folio 206 t. 2 del expediente.

Que mediante concepto técnico 10260 del 26 de noviembre de 2014, el grupo técnico de la Subdirección de Control Ambiental, valoro técnicamente los documentos admitidos como pruebas y tazó la correspondiente sanción.

Que mediante concepto técnico 1061 del 06 de febrero de 2015, se da alcance al concepto técnico 10260 del 26 de noviembre de 2014. (Folios 390 a 411)

RESOLUCIÓN No. 01828

PROCEDIMIENTO

Según lo establecido en el artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, la potestad sancionatoria en materia ambiental está en cabeza del Estado quién la ejerce a través de las autoridades ambientales, entre ellas, el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyas funciones en materia de licencias, permisos y trámites ambientales.

Que la Ley 1333 de 2009, establece en su artículo 5 como infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes o las que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

Que el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, señala que el procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

Que, igualmente, la Ley 1333 de 2009, establece en el artículo 27 que... *“Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar.*

Parágrafo. En el evento de hallarse probado alguno de los supuestos previstos en los artículos 8° y 22 de la presente ley con respecto a alguno o algunos de los presuntos infractores, mediante acto administrativo debidamente motivado se declarará a los presuntos infractores, según el caso, exonerados de toda responsabilidad y, de ser procedente, se ordenará el archivo del expediente.”

La Secretaria Distrital de Ambiente, en ejercicio de sus competencias funcionales adelantó el presente proceso sancionatorio ambiental que ha agotado las etapas procesales acorde con el título IV de la Ley 1333 de 2009, salvaguardando en todo momento el debido proceso del presunto infractor ambiental.

Así las cosas, no existiendo alguna irregularidad procesal administrativa que invalide lo actuado o requiera corrección, procede esta Autoridad mediante el presente acto administrativo a determinar la responsabilidad de la constructora URDECO S.A. respecto de los cargos formulados.

RESOLUCIÓN No. 01828

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

La Constitución Política de Colombia reconoció al medio ambiente el carácter de interés superior y le confirió una importancia tal, que al menos 49 de sus disposiciones, refirieron a la materia y a los mecanismos con los que se cuentan para su protección; dichas normas conforman lo que se ha denominado la llamada “*Constitución Ecológica*”, pero la jurisprudencia ha destacado el contenido de los Artículo 8°, 49, 79 y 80, por considerar que en ellos se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 8° de la Constitución Política de Colombia es obligación, a cargo del Estado colombiano y de los particulares, proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Por su parte, el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad y la integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

A su vez, el artículo 80 de la misma Carta establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, así como su conservación, restauración o sustitución. También ordena que el Estado colombiano deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales a que haya lugar y exigir la reparación de los daños causados.

Dentro de los principales desarrollos legales adoptados por el Estado Colombiano para cumplir los preceptos constitucionales en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales mencionados, se encuentra la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se organizó el Sistema Nacional Ambiental – SINA.

Por su parte, según la Corte Constitucional, en sentencia C-703 de 2010, la potestad sancionatoria en materia ambiental hace parte del derecho correccional y del *iuspuniendi* del Estado y que, por lo tanto, los principios del derecho penal se aplican en todo el derecho sancionador del Estado, tal como, a su juicio, se desprende de la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia que transcribe, lo que hace obligatorio que, *“en virtud del derecho fundamental al debido proceso y de la protección del derecho fundamental de libertad y de otros derechos fundamentales del individuo, que en el derecho administrativo ambiental, como emanación del iuspuniendi del Estado, se apliquen los principios generales del derecho penal, entre los cuales se encuentran (...) el principio de legalidad de las sanciones y sus subprincipios de tipicidad y taxatividad”*.

Se refiere luego al principio de legalidad de las sanciones y a los mencionados subprincipios que derivan del artículo 29 de la Carta cuando establece que *“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa”* e indica que del principio de legalidad se infiere que las penas y, en general, las sanciones que el Estado puede imponer a los particulares, deben ser taxativas, pues la ley no puede hacer una previsión genérica de las medidas sancionatorias que puede utilizar el Estado frente a cualquier tipo de infracción, sino que debe establecer caso por caso, supuesto por

RESOLUCIÓN No. 01828

supuesto, qué tipo de sanción y en qué medida debe proceder ante cada uno de los supuestos de infracción de la ley.

La potestad que le otorga la Constitución Política al Estado en materia sancionatoria se encuentra limitada por las mismas disposiciones del orden superior que así lo determinan. Dichas restricciones son básicamente el derecho al debido proceso, a la contradicción, a la defensa, a la presunción de inocencia, la proscripción general de establecer regímenes de responsabilidad objetiva y la imposibilidad de trasladar la carga de la prueba al presunto infractor, aspectos todos que permiten el desarrollo de dicha potestad de manera transparente, legítima y eficaz.

En cuanto hace a la administración, la filiación de su potestad sancionadora se suele situar en la función de policía que pretende asegurar el orden público y en el poder de policía que, con la finalidad de garantizar el orden público, permite regular el ejercicio de las libertades individuales e imponer sanciones orientadas al cumplimiento de las medidas de policía.

En cualquier caso, el fundamento de la potestad sancionadora de la administración actualmente se encuentra en una pluralidad de disposiciones constitucionales que van desde el señalamiento de los fines del Estado, contemplados en el artículo 2º, hasta el establecimiento, en el artículo 209, de los principios que guían la función administrativa y, señaladamente, el de eficacia, pasando por el artículo 29 superior que, al estatuir la aplicación del debido proceso “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, reconoce, de modo implícito, que la administración está facultada para imponer sanciones.

En el caso concreto que nos ocupa, se analizarán a continuación puntualmente los cargos formulados en contra de la constructora URDECO S.A., valorando tanto pruebas de cargo y de descargo, como los argumentos técnicos y jurídicos expuestos, con el fin de decidir de fondo esta actuación.

Cargo Primero: *No proteger los sumideros causando la sedimentación del curso de agua de la red de alcantarillado al disponer en ella de manera directa arenas y otros residuos sólidos, vulnerando presuntamente con esto las siguientes normas: El artículo 8 del Decreto – Ley 2811 de 1974 y el artículo 19 de la Resolución No. 3957 de 2009.*

Que el artículo 8 del Decreto Ley 2811 de 1974 establece:

“Artículo 8º.- *Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*
a.- *La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*
e.- *La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;”*

Que el artículo 19 de la Resolución 3957 de 2009, preceptúa:

“Artículo 19º. Otras sustancias, materiales o elementos. *No podrá disponerse o permitir que se disponga directa o indirectamente a la red de alcantarillado público y/o en cuerpos de agua de uso público o privado los siguientes materiales, sustancias ó elementos esto*

RESOLUCIÓN No. 01828

sin indicar orden de prioridad y sin que las enunciadas agoten la inclusión de otras sustancias: vísceras o tejidos animales, hueso, pelo, pieles o carnaza, entrañas, sangre, plumas, cenizas, escorias, arenas, cal gastada, trozos de piedra, trozos de metal, vidrio, paja, viruta, recortes de césped, trapos, granos, lúpulo, desechos de papel, maderas, plásticos, residuos asfálticos, residuos del proceso de combustión o aceites lubricantes y similares, residuos de trampas de grasas, residuos sólidos, lodos y/o sedimentos provenientes de plantas de tratamiento de aguas residuales o potables y/o cualquier otra instalación correctora de los vertimientos.”

Que el inicio de la presente actuación se soportan en el acta de visita de imposición de medida preventiva en flagrancia de fecha 17 de mayo de 2012, que estableció:

“Afectación de sumideros en el área de afectación (sic) por escorrentía se observan colmatados y vertimiento de agua disuelta con sedimentos al vallado presente en el interior del predio donde se construye Balcones de Granada”

Descargos frente al primer cargo

Por su parte en los descargos presentados frente al primer cargo tenemos:

“Todos los sumideros del área de influencia directa del proyecto Altos de la Sabana, nueve (9) en total fueron inventariados y se hace permanente mantenimiento, limpieza y protección con mallas de acero y malla en polietileno azul.

Dentro de la obra, contaba con un sistema desarenador / sedimentador y trampa de grasas, para todas las aguas residuales generadas, provenientes del lavado de llantas, cortadora de ladrillo, casino y demás actividades que generen agua con carga de sólidos o grasas. Estos sistemas de control primario in situ, fueron rediseñados por la Especialista Ambiental del Proyecto y los ingenieros civiles de la obra, para incrementar la capacidad de carga del caudal de aguas residuales generadas, optimizando los gradientes de velocidad de sedimentación de partículas, aumentando los tiempos de retención de sólidos totales, sólidos suspendidos y grasas, reduciendo las cargas de sólidos y grasas que pudieran verterse directamente al sistema de alcantarillado, cumpliendo con los parámetros estimados dentro de nuestra provisional de obra otorgada por el Acueducto. Dando cumplimiento a los lineamientos legales, especialmente el artículo 19 de la resolución 3957 de 2009 y el artículo 8 del Decreto ley 2811 de 1974.

Diariamente se inspeccionan cada uno de los sumideros, para verificar su buen funcionamiento, aun cuando la carga de sólidos y residuos no provienen de la obra sino de las actividades de la comunidad y de otros proyectos aledaños con similares características al proyecto Altos de la Sabana.”

En relación con el primer cargo, en el análisis técnico jurídico realizado en el concepto técnico 10260 del 26 de noviembre de 2014 se estableció:

“(…)

4.1.1 Análisis Técnico para los descargos al primer cargo

1. Si bien es cierto, que en la cuarta visita realizada el día 27 de junio de 2012, se evidenció que la constructora URDECO S.A. ya había implementado las medidas

RESOLUCIÓN No. 01828

correctivas requeridas en cuanto a manejo de sumideros (protección con mallas y actividades regulares de mantenimiento), lo que se describe en el primer párrafo del descargo no será tenido en cuenta para los fines del presente documento, pues hace referencia a las acciones realizadas una vez ejecutada la medida preventiva.

*2. Como fue evidenciado durante las dos primeras visitas de evaluación a impactos ambientales realizadas por parte de profesionales de esta subdirección, existen en la obra sistemas de tratamiento primario de aguas residuales, sin embargo, como lo hace constar el acta levantada el día 11 de mayo de 2012 se evidencia el incumplimiento de nueve (9) de los ítems evaluados dentro del **Programa 5. Manejo Eficiente del Agua**, dentro de los cuales se encuentra uno en relación con la trampa de grasas. Lo que se describe en el segundo párrafo hace referencia a las acciones que se implementaron una vez la SDA identificó la problemática, por tanto, lo expuesto no se tendrá en cuenta como prueba que permita hacer el descargo para este primer cargo evaluado.*

*3. Con respecto a lo que sustenta el último párrafo de descargos al cargo primero, como se evidencia en las actas de visita de evaluación a impactos ambientales levantadas los días 11 y 17 de mayo de 2012, existe incumplimiento con los ítems evaluados dentro del **Programa 5. Manejo Eficiente del Agua** que hacen referencia a la protección adecuada a sumideros y labores de mantenimiento regular. La información suministrada no es prueba alguna de que esta información sea errónea.*

*4. El hecho de haber evidenciado los impactos durante las dos primeras visitas realizadas hace que ninguna fotografía que muestre el buen estado de los mismos o la descripción de acciones de manejo implementadas tengan validez para desvirtuar el cargo.
(...)"*

Del análisis del materia aportado por la constructora como son el material fotográfico, las facturas de cuadrillas de limpieza, el programa de implementación del plan de manejo ambiental, el informe técnico suscrito por la ingeniera Erika Liseth Serrano Prada, entre otros documentos, se puede evidenciar los correctivos implementados por la constructora en razón a las observaciones realizadas por los funcionarios de esta secretaría en visita del 11 de mayo de 2012, sin embargo, al momento de las visitas del 11 y 17 de mayo de 2012, no se habían implementado las acciones necesarias para mitigar los impactos ambientales, que el proyecto constructivo generó en su entorno.

La situación reportada en los descargos evidencia una notoria mejoría en relación con lo evidenciado en las visitas del 11 y 17 de mayo de 2012, sin embargo, no logran desvirtuar el cargo formulado en el auto 1563 del 6 de octubre de 2012, esto fue planteado en el acta de imposición de medida preventiva en flagrancia transcrita anteriormente, la cual da cuenta de los incumplimientos normativos, así mismo el acta de visita del 17 de mayo da cuenta del incumplimiento en el ítem manejo eficiente del agua, donde se evidencia que no se realizaron el mantenimiento a los sumideros, los cuales no se encontraban protegidos al momento de la visita, así mismo, quedó registrado en el acta de visita del día 11 de mayo de 2012.

Pese a que las acciones correctivas fueron eficientemente implementadas, tan es así, que se ordenó el levantamiento de la medida preventiva impuesta al proyecto constructivo, la constructora no logró desvirtuar el cargo formulado, así quedó consignado en el concepto técnico 10260 del 26 de noviembre de 2014, donde se establece:

RESOLUCIÓN No. 01828

“(…)

Conforme a la norma antes expuesta es claro para esta Secretaría que se presentó una omisión por parte de la CONSTRUCTORA URDECOS.A, Proyecto Altos de la Sabana, no se tomaron las medidas preventivas como son la protección a los sumideros, que de hecho dicha constructora tiene claro cuántos y cuáles son los sumideros que tiene bajo su custodia, los cuales están dentro del área directa de influencia del proyecto. Plano de localización de los sumideros del lugar de la obra (fotografía tomada de Google earth)

Que de conformidad con el objeto social de la CONSTRUCTORA URDECOS.A, Proyecto Altos de la Sabana, no es nuevo para esta la normatividad en cuestiones Ambientales por lo tanto la conoce y una de ellas es la protección a los sumideros.

En relación al punto anterior se aplica una actitud Dolosa ya que conociendo la norma no se aplica, se expresa por parte del apoderado de la CONSTRUCTORA URDECOS.A, Proyecto Altos de la Sabana, cumple con el sistema de Gestión en Seguridad y Salud Ocupacional para garantizar el buen manejo Ambiental. Pero desafortunadamente en este caso no se cumplió o se tomaron las medidas después de comenzar la obra.

(…)”

Así las cosas, se procede a declarar responsable del cargo primero formulado mediante Auto 1563 del 6 de octubre de 2012, a URDECOS.A, identificada con Nit. 800.225.893– 9, por vulnerar el artículo 19 de la Resolución 3957 de 2009 y en consecuencia se tazara la correspondiente sanción.

Análisis cargo segundo

“Cargo Segundo: *No realizar una adecuada limpieza de las vías de acceso y salida de vehículos del frente de obra, así como de llantas y volcos, permitiendo el arrastre de materiales fuera del área de trabajo, vulnerando presuntamente con esto lo dispuesto en el párrafo 2, artículo 2, del Decreto 357 de 1997 y el Artículo 2 de la Resolución 541 de 1994.”*

Que el párrafo 2 del artículo 2° del Decreto 357 de 1997 establece:

“Artículo 2°.- *Está prohibido arrojar, ocupar, descargar o almacenar escombros y materiales de construcción en áreas de espacio público. Los generadores y transportadores de escombros y materiales de construcción serán responsables de su manejo, transporte y disposición final de acuerdo con lo establecido en el presente Decreto.*

Parágrafo 2°.- *Los vehículos no pueden arrastrar materiales fuera del área de trabajo o de los límites del inmueble.”*

Que el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994 establece:

“Artículo 2: Regulación. *El cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de materiales y elementos está regulado por las siguientes normas:*

I. En materia de transporte

RESOLUCIÓN No. 01828

1. Los vehículos destinados para tal fin deberán tener involucrados a su carrocería los contenedores o platoes apropiados, a fin de que la carga depositada en ellos quede contenida en su totalidad, en forma tal que se evite el derrame, pérdida del material o el escurrimiento de material húmedo durante el transporte. Por lo tanto, el contenedor o platoon debe estar constituido por una estructura continua que en su contorno no contenga roturas, perforaciones, ranuras o espacios. Los contenedores o platoes empleados para este tipo de carga deberá estar en perfecto estado de mantenimiento. La carga deberá ser acomodada de tal manera que su volumen esté a ras del platoon o contenedor, es decir, a ras de los bordes superiores más bajos del platoon o contenedor. Además, las puertas de descargue de los vehículos que cuenten con ellas, deberán permanecer adecuadamente aseguradas y herméticamente cerradas durante el transporte.

2. No se podrá modificar el diseño original de los contenedores o platoes de los vehículos para aumentar su capacidad de carga en volumen o en peso en relación con la capacidad de carga del chasis.

3. Es obligatorio cubrir la carga transportada con el fin de evitar dispersión de la misma o emisiones fugitivas. La cobertura deberá ser de material resistente para evitar que se rompa o se rasgue y deberá estar sujeta firmemente a las paredes exteriores del contenedor o platoon en forma tal, que caiga sobre el mismo por lo menos 30 cm a partir del borde superior del contenedor o platoon.

4. Los vehículos mezcladores de concreto y otros elementos que tengan alto contenido de humedad deben tener los dispositivos de seguridad necesarios para evitar el derrame del material de mezcla durante el transporte.

Si además de cumplir con todas las medidas a que se refieren los anteriores numerales, hubiere escape, pérdida o derrame de algún material o elemento de los vehículos en áreas de espacio público, éste deberá ser recogido inmediatamente por el transportador, para lo cual deberá contar con el equipo necesario.

II. En materia de almacenamiento, cargue y descargue

1. Se prohíbe el almacenamiento temporal o permanente de los materiales y elementos a que se refiere esta Resolución, en áreas de espacio público. Exceptuase algunas áreas de espacio público que se utilicen para la realización de obras públicas, las cuales deberán cumplir con las condiciones que se definen en el presente artículo y estar circunscritas exclusivamente a su área de ejecución.

2. Tratándose de obras se observará lo siguiente:

a. El espacio público que vaya a utilizarse para el almacenamiento temporal de los materiales y elementos para la construcción, adecuación, transformación o mantenimiento de obras públicas, deberá ser debidamente delimitado, señalado y optimizado al máximo su uso con el fin de reducir las áreas afectadas.

b. Está prohibido el cargue, descargue o el almacenamiento temporal o permanente de los materiales y elementos para la realización de obras públicas sobre zonas verdes, áreas arborizadas, reservas naturales o forestales y similares,

RESOLUCIÓN No. 01828

áreas de recreación y parques, ríos, quebradas, canales, caños, humedales y en general cualquier cuerpo de agua.

c. Las áreas de espacio público destinadas a la circulación peatonal solamente se podrán utilizar para el cargue, descargue y el almacenamiento temporal de materiales y elementos, cuando se vayan a realizar obras públicas sobre estas mismas áreas u otras obras subterráneas que coincidan con ellas. Para ello, el material deberá ser acordonado, apilado y cubierto en forma tal, que no impida el paso de los peatones o dificulte la circulación vehicular, evite la erosión eólica o el arrastre del mismo por la lluvia y deberán también colocarse todos los mecanismos y elementos necesarios para garantizar la seguridad de peatones y conductores.

d. El cargue, descargue y el almacenamiento temporal de los materiales y elementos para la realización de obras públicas destinadas para el tráfico vehicular, se llevará a cabo en las mismas áreas y, para tal efecto, el material deberá ser acordonado y apilado adecuadamente y deberán colocarse todos los mecanismos y elementos adecuados requeridos para garantizar el tránsito vehicular y las señalizaciones necesarias para la seguridad de conductores y peatones. El tiempo máximo permitido para el almacenamiento del material no podrá exceder de veinticuatro horas después a la finalización de la obra o actividad.

e. Para la utilización de las demás áreas de espacio público no mencionadas, en desarrollo de actividades de cargue, descargue y almacenamiento temporal de los materiales y elementos para la realización de obras públicas, deberá comunicarse la situación a la autoridad ambiental competente, indicando en detalle el tiempo requerido para culminar la obra, la delimitación del área que se va a utilizar, las condiciones de almacenamiento del material y la utilización del área cuando se retire el material.

f. En todos los casos, con posterioridad a la finalización de las obras se deberá recuperar el espacio público utilizado, de acuerdo con su uso y garantizando la reconformación total de la infraestructura y la eliminación absoluta de los materiales, elementos y residuos, en armonía con lo dispuesto en esta Resolución

3. Tratándose de obras privadas se observará lo siguiente:

- a. Está prohibido el cargue, descargue y almacenamiento temporal o permanente, de los materiales y elementos a que se refiere esta Resolución, sobre las áreas de espacio público, en desarrollo de la construcción, adecuación, mantenimiento o uso general de obras, actividades, instalaciones y fuentes de material de carácter privado.
- b. Los sitios, instalaciones, construcciones y fuentes de material deberán contar dentro de los límites del inmueble privado, con áreas o patios donde se efectúe el cargue, descargue y almacenamiento de este tipo de materiales y elementos y con sistemas de lavado para las llantas de los vehículos de carga, de tal manera que no arrastren material fuera de esos límites, con el fin de evitar el daño al espacio público. El agua utilizada deberá ser tratada y los sedimentos y lodos residuales deberán ser transportados, reutilizados o dispuestos de acuerdo con las regulaciones ambientales vigentes sobre la materia.

RESOLUCIÓN No. 01828

4. *En los sitios seleccionados como lugares de almacenamiento temporal tanto para obras públicas como privadas, no deben presentarse dispersiones o emisiones al aire de materiales; no deben mezclarse los materiales a que hace referencia esta Resolución con otro tipo de residuos sólidos, líquidos o gaseosos; y cuando los materiales almacenados sean susceptibles de producir emisiones atmosféricas, ya sean o no fugitivas, deberán cubrirse en su totalidad o almacenarse en recintos cerrados.*

III. En materia de disposición final

1. *Está prohibido la disposición final de los materiales y elementos a que se refiere esta resolución, en áreas de espacio público.*
2. *La persona natural o jurídica, pública o privada que genere tales materiales y elementos debe asegurar su disposición final de acuerdo a la legislación sobre la materia.*
3. *Está prohibido mezclar los materiales y elementos a que se refiere esta Resolución con otro tipo de residuos líquidos o peligrosos y basuras, entre otros.*

Parágrafo: Para efectos del cumplimiento de lo establecido en el numeral II de este Artículo y con base en la legislación ambiental vigente, los municipios deberán reglamentar los procedimientos constructivos de las obras públicas tendientes a minimizar los impactos ambientales de las mismas. Las especificaciones ambientales resultantes de dicha reglamentación deberán formar parte integral de las especificaciones generales de construcción de toda obra pública.”

Que a su vez el acta de imposición de medida preventiva en flagrancia establece:

- “1. *Propagación de material de arrastre en el espacio público en el área de afectación del proyecto debido a que no se está ejerciendo control riguroso a la limpieza de la totalidad de vehículos que evacuan el proyecto.*
2. *La actividad de mitigación no es suficientemente contundente para garantizar la limpieza del espacio público”*

Descargos frente al segundo cargo

“Durante las 8 horas de jornada laboral permanecen cuatro (4) personas haciendo aseo y limpieza de manera cíclica en vías de acceso del área de influencia directa, para el lavado de llantas permanente; con una conexión directa al sedimentador / desarenador.

De igual forma se hace humectación permanente de vías internas /externas por donde circulan nuestros vehículos, mantenemos una velocidad promedio de 20Km/hr, todos los vehículos salen carpados de la obra y su carga no supera la capacidad del volco.

Con esto damos cumplimiento a los lineamientos legales establecidos especialmente en el párrafo 2, artículo 2 del Decreto 357 de 1997 y el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994.

RESOLUCIÓN No. 01828

Es importante considerar que en el sector se realizan de manera paralela obras de tipo privado y público, que incluye vivienda y redes de acueducto /alcantarillado, lo que potencia las emisiones de material particulado.”

En relación con el segundo cargo, en el análisis técnico jurídico realizado en el concepto técnico 10260 del 26 de noviembre de 2014 se estableció:

(...)

Lo descrito en el descargo hace referencia a las medidas que fueron implementadas una vez evidenciadas las afectaciones durante las dos primeras visitas de evaluación a impactos ambientales realizadas los días 11 y 17 de mayo de 2012.

*En el acta de visita levantada el día 17 de mayo de 2012 se evidencia el incumplimiento con siete (7) de los ítems evaluados en el **Programa 6. Manejo y control de emisiones atmosféricas** referidos a que en campo, el profesional técnico comprobó visualmente que las condiciones de las rutas de acceso y evacuación no son las adecuadas y existe presencia de materiales provenientes de la obra, además de inconsistencias con la realización de acciones de barrido y limpieza según los requerimientos y falta de cobertura de los puntos de acopio de material manejados por el proyecto.*

Además, el numeral ocho (8) de las observaciones plasmadas en esta misma acta hace constar que “No se ejerce control a la limpieza adecuada de la totalidad de los vehículos, la cuadrilla de aseo en espacio público es insuficiente”, analizando lo descrito en el descargo, se tiene que la información suministrada no prueba de ninguna manera que el impacto evidenciado durante las visitas no se haya generado.

Por otro lado, el registro fotográfico no evidencia la efectividad de la limpieza externa del proyecto durante las visitas realizadas, se anota además, que la documentación enviada que hace referencia a la contratación y pago de cuadrillas de aseo no es un soporte suficiente que asegure que durante toda la ejecución del proyecto se mantuvo limpio el espacio público.

Por último, cabe anotar que pese a que es cierto que dentro del sector se adelantan otras obras de tipo privado y público que potencializan la emisión de material particulado a la atmósfera, la evidencia en campo es bastante clara y establece afectación directa por parte del proyecto Altos de la Sabana.

(...)

Que en el presente caso y según se puede constatar en el acta de visita del día 11 de mayo de 2012 y del 17 de mayo de 2012, al proyecto Altos de la Sabana, ubicado en la Diagonal 77 B # 120 A-45, se puede constatar el incumplimiento al programa de manejo y control de emisiones atmosféricas, punto 6 de las respectivas actas de visita, lo cual conlleva el incumplimiento del parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Distrital 357 de 1997, el cual fue transcrito anteriormente que prohíbe que los vehículos arrastren materiales fuera del área de trabajo o de los límites del inmueble.

De la evidencias presentadas por el apoderado de la constructora, al igual que el primer cargo, se puede determinar, que las acciones para mitigar las afectaciones ambientales, fueron implementadas con posterioridad a la visita del 17 de mayo de 2012. Si bien, el investigado aporta documentos que demuestran su interés por mejorar el aspecto del

RESOLUCIÓN No. 01828

sector, anteriores a las visitas realizadas por esta autoridad los días 11 y 17 de mayo de 2012, ello no excluye su responsabilidad por las infracciones encontradas en las visitas anteriormente citadas.

Así mismo valorados los recibos por pagos de jornales para la brigada de limpieza, dichos recibos y comprobantes, son de fechas posteriores a las visitas realizadas el 11 y 17 de mayo de 2012, lo anterior lleva a concluir que efectivamente las acciones de mitigación fueron efectuadas con posterioridad a la imposición de la medida preventiva y las afectaciones detectadas en las visitas que sirvieron de sustento para el inicio de la presente actuación existieron en ese momento, y fueron superadas con posterioridad, motivo por el cual se levantó la medida preventiva impuesta el 17 de mayo de 2012.

En consecuencia se declara responsable a URDECOS.A, identificada con Nit 800.225893-9, por infringir la normatividad ambiental, en particular lo dispuesto en el párrafo 2, artículo 2, del Decreto 357 de 1997, y exonerar a la citada compañía de la violación del artículo 2 de la Resolución 541 de 1994, toda vez que no se precisó que parte del artículo 2 fue efectivamente vulnerada, ya que la citada norma regula el transporte, el almacenamiento, el cargue y descargue de materiales y elementos de construcción (escombros), así como su disposición final, haciendo que la imputación por la violación a al artículo 2 de la Resolución 541 sea ambigua.

Así las cosas se procederán a tasar la respectiva sanción por la vulneración al párrafo 2°, del artículo 2° de Decreto 357 de 1997, formulada en el cargo segundo, del artículo 1° del auto 1563 de 2012.

Análisis cargo tercero

Cargo Tercero: Realizar un inadecuado manejo de los combustibles, lubricantes y/o sustancias peligrosas, al igual que de los residuos ordinarios y materiales contaminados con estos insumos, vulnerando presuntamente con esto el artículo 32 incisos G y H del Decreto 4741 de 2005, el artículo 4, 5 y 17 de la Resolución 1188 de 2003 y los numerales 4.3, 4.5 y 2.4.1 del Manual Técnico para el Manejo de Aceites Lubricantes Usados.

Que el Decreto 4741 de 2005 en su artículo 32 literales G y H establece:

“Artículo 32. Prohibiciones. Se prohíbe:

g) La disposición o enterramiento de residuos o desechos peligrosos en sitios no autorizados para esta finalidad por la autoridad ambiental competente;

h) El abandono de residuos o desechos peligrosos en vías, suelos, humedales, parques, cuerpos de agua o en cualquier otro sitio.”

Que la Resolución 1188 de 2003, por la cual se adopta el manual de normas y procedimientos para la gestión de aceites usados en el Distrito Capital, establece en sus artículos 4,5 y 17 los siguiente:

“ARTICULO 4º.-OBLIGACIONES GENERALES.- Las prácticas, procedimientos, conductas o comportamientos descritos en el Manual de Normas y Procedimientos para la

Página 14 de 46

RESOLUCIÓN No. 01828

Gestión de los Aceites Usados, para cada uno de los actores involucrados en la cadena de los aceites usados, tienen la naturaleza jurídica de ser obligatorios y deberán observarse en todo momento conforme a lo allí dispuesto, su incumplimiento acarreará las sanciones a que haya lugar.

En los asuntos que traten con las prácticas, procedimientos, conductas o comportamientos en la gestión de los aceites usados, se regirán de preferencia por lo dispuesto en el Manual de Normas y Procedimientos para la Gestión de los Aceites Usados, en lo no previsto en él se aplicarán los mandatos que se enlistan en los artículos precedentes y en los demás ordenamientos que le sean compatibles.

ARTICULO 5º.- OBLIGACIONES DEL GENERADOR.-

- a) El generador de los aceites usados de origen automotriz, deberá realizar el cambio de su aceite lubricante en establecimientos que cumplan con los requisitos de acopiador primario, establecidos en la presente resolución.*
- b) El generador de aceites usados de origen industrial, comercial y/o institucional, el cual se asimilará para todos los efectos al acopiador primario, deberá cumplir con las obligaciones impuestas al acopiador primario en la presente Resolución.*
- c) Cumplir los procedimientos, obligaciones y prohibiciones contenidos en el Manual de Normas y Procedimientos para la Gestión de los Aceites Usados, así como las disposiciones de la presente resolución.*
- d) No se podrá realizar el cambio de aceite motor y/o de transmisión en espacio público o en áreas privadas de uso comunal.*

ARTICULO 17.-RESPONSABILIDAD.- *Cada uno de los actores de la cadena de la gestión de aceites usados, es solidariamente responsable por el daño e impacto causado sobre el ambiente o la salud, por el manejo indebido de sus aceites usados, dentro y fuera del lugar donde ejecuta su actividad, en cualquiera de las etapas de manipulación, sea a través de fórmulas comerciales o no. La responsabilidad de que trata este artículo cesará solo en el momento en que se hayan dispuesto finalmente los aceites usados; hayan sido utilizados o aprovechados como insumo en los términos dispuestos o hayan perdido totalmente sus propiedades de desecho peligroso, todo lo anterior en concordancia con las normas vigentes.”*

Descargos frente al tercer cargo

“(…) Dentro del contexto técnico en el numeral 7 de la visita técnica No. 1, podemos estimar:

- 1. En el momento que se detectó el derrame, la empresa URDECOS.A, contacto al especialista ambiental, Ing Erika Serrano, quien visito el punto de descargue y pudo determinar que el impacto no era significativo, por las siguientes razones:*

El vertimiento se hizo dentro del predio del proyecto, donde el uso del suelo estaba destinado para excavación de sótanos.

El volumen del vertimiento era inferior a 55 galones, por lo tanto la capa de aceite no estaba en riesgo de expandirse a otros puntos dentro o fuera de la obra, además las propiedades físicas del aceite no permitirían que este se infiltrara a capas subterráneas del suelo, alterando alguna propiedad física o química del suelo o de niveles freáticos.

RESOLUCIÓN No. 01828

En cuanto a contacto con aguas lluvias, no es significativo, pues el terreno por sus características de relleno, no permite que se logren niveles de escorrentía tal que las lluvias se lleven el aceite, además, el lote contaba en su momento canales perimetrales que llevarían el agua lluvia hacia los pozos de depósito de lodos provenientes del pilotaje.

2. *Plan de choque: inmediatamente se generó la solicitud de la SDMA (sic) el 11 de mayo de 2012, se contactó con la empresa Ecoeficiencia y Ecolcim para que estimara sus respectivas propuestas del caso.*

Es importante tener en cuenta que el manejo de aceite y sus residuos peligrosos está reglamentado en el Decreto 4741 de 2005 Por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral, la Resolución 1188 de 2003 por la cual se adopta el manual de normas y procedimientos para la gestión integral de residuos peligrosos para el Distrito Capital y, con base en lo estimado en los lineamientos de la gestión Integral de RESPEL del Ministerio de Ambiente. No sería inmediato el retiro de este residuo, la gestión que se venía procesando en el momento que la SDMA (sic) decide emitir la medida preventiva de cierre, sin darle espacio a URDECO S.A., de efectuar la disposición adecuada del residuo aceite y el terreno contaminado.

Sin embargo, se logró en un tiempo record, conseguir el acuerdo comercial con Ecoeficiencia, quienes visitaron el punto de descarga, se practicó una demarcación, señalización y aislamiento de la zona, el terreno intervenido se removió con maquinaria y se cargó en tanques debidamente rotulados y sellados, embarcados en un vehículo autorizado, de acuerdo con los lineamiento del Decreto 1602 de 2002, por el cual se reglamenta el manejo y transporte terrestre automotor de mercancías peligrosas por carretera. Dicho material fue conducido para la disposición final en los predios de Biolodos, de lo cual entregamos los respectivos soportes.(...)"

En relación con el tercer cargo, en el análisis técnico jurídico realizado en el concepto técnico 10260 del 26 de noviembre de 2014 se estableció:

"(...)

4.2.1 Análisis técnico para los descargos al tercer cargo

Con respecto a lo que se muestra en el descargo correspondiente se tiene con respecto a cada punto descrito que:

1. *La ubicación geográfica del punto en el que se haya realizado el vertimiento no resta significancia del impacto generado, se sigue hablando que el derrame se ocasionó directamente sobre el suelo, e independientemente que el área afectada sea propiedad del proyecto o no, la afectación al recurso es inminente y se establece que el daño es grave dada la composición química del compuesto.*

Como fue expuesto, el uso de suelo del área afectada estaba destinado para excavación de sótanos, hecho que no disminuye el riesgo de contaminación producto del derrame.

Lo que más determina el grado de infiltración del HC es la característica de permeabilidad e infiltración del suelo, por sus condiciones, este tipo de aceite puede expandirse e infiltrarse fácilmente en la zona. El hecho de que el derrame haya sido inferior a 55 galones facilita las labores de manejo del residuo peligroso y las acciones de restauración, y el

RESOLUCIÓN No. 01828

volumen y área afectada será tenido en cuenta para establecer el valor de la multa, sin embargo, esto no garantiza que no exista el riesgo de infiltración a capas subterráneas de suelo y contacto con niveles freáticos. El riesgo de que el derrame se expanda a otros puntos dentro de la obra es mínimo, NO NULO.

2. Lo que se expone en este punto, demuestra que en su momento el proyecto no contaba con un plan de contingencias y emergencias en el que se tuviera contemplado el manejo frente a situaciones de este tipo, si bien, se demuestra que se realizó la gestión y que finalmente el transporte y disposición del material contaminado se hizo de acuerdo con los lineamientos normativos, la respuesta no se dio en el tiempo requerido y el día 17 de mayo de 2012 en la segunda visita realizada que dio motivo a imposición de medida preventiva, se siguió evidenciando el impacto.

El tiempo que se tuvo para hacer la remediación era el adecuado, teniendo en cuenta que acciones de este tipo se tratan como emergencias y que la gestión a realizar ya debe estar establecida documentalmente y la empresa desde el inicio de sus actividades debe contemplar los gestores externos que manejarán estos temas en caso de que llegue a presentarse cualquier eventualidad.

3. La demás información allegada se toma como gestión realizada tras los requerimientos impartidos en las visitas y como prevención a la repetición de este tipo de eventualidades

Por lo anterior, se establece que nada de lo expuesto es lo suficientemente representativo para desvirtuar el cargo tercero.

(...)"

Del análisis anterior se pudo determinar que la compañía URDECO S.A., a raíz de las visitas y requerimientos de esta autoridad, contrato a la especialista ambiental ing Erika Serrano, así mismo que el derrame de aceite sí se presentó, y al momento del hecho la constructora no contaba con un plan de contingencia, el cual se implementó a raíz de las visitas de control realizadas el día 11 de mayo de 2012 y 17 de mayo de 2012.

Lo anterior lleva a concluir que el presunto infractor no logra desvirtuar el cargo formulado, por el contrario, los descargos evidencian el actuar posterior al requerimiento realizado por esta autoridad; así las cosas se procederá a imponer la correspondiente sanción, atendiendo el concepto técnico 1061 del 06 de febrero de 2015.

SANCION

Que en cuanto a la sanción a imponer es deber de la administración observar y dar aplicación a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, propios del derecho administrativo sancionatorio.

Que estos dos principios, son directrices que le permiten al operador jurídico verificar la relación que existe entre el hecho generador de la investigación, las infracciones cometidas por el responsable y las sanciones a imponer, como resultado de la afectación al medio ambiente y los recursos naturales, teniendo en cuenta que este es un derecho colectivo, consagrado en la constitución nacional.

RESOLUCIÓN No. 01828

Que la sanción debe ser razonable y proporcional con el fin de evitar cualquier arbitrariedad o exceso por parte de la autoridad encargada de emitir el acto administrativo por medio del cual se impone.

Que la Corte Constitucional en sentencia C-564 de 2000, magistrado ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, se manifestó en relación al debido proceso en sanción administrativa en los siguientes términos:

“La sanción administrativa, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, no debe ser ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso. Por tanto, debe responder a criterios que aseguren los derechos de los administrados. En este sentido, se exige, entonces, que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley-, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición. En otros términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad.”

Que el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, reglamentado por el Decreto MAVDT 3678 de 2010, establece las sanciones a imponer como consecuencia de la infracción a la norma o del daño ambiental. Dicha disposición establece:

“Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes...”

Que el párrafo 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 establece, *“La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.”*

Que el Decreto 3678 de 2010 en su artículo segundo establece que, *“Las autoridades ambientales podrán imponer alguna o algunas de las siguientes sanciones de acuerdo con las características del infractor, el tipo de infracción y la gravedad de la misma:*

- 1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes;*
- 2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio;*
- 3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro;*
- 4. Demolición de obra a costa del infractor;*

RESOLUCIÓN No. 01828

5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción;
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres;
7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.

Parágrafo 1°: El trabajo comunitario sólo podrá reemplazar la multa cuando, a juicio de la autoridad ambiental, la capacidad socioeconómica del infractor así lo amerite, pero podrá ser complementaria en todos los demás casos.

Parágrafo 2°: La imposición de las sanciones no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Igualmente, la autoridad ambiental podrá exigirle al presunto infractor, durante el trámite del proceso sancionatorio, que tramite las licencias, permisos, concesiones y/o autorizaciones ambientales requeridos para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales, cuando a ello hubiera lugar y sin que ello implique que su otorgamiento lo exima de responsabilidad.

Parágrafo 3°: En cada proceso sancionatorio, la autoridad ambiental competente, únicamente podrá imponer una sanción principal, y si es del caso, hasta dos sanciones accesorias.”

Que el artículo 3 del mismo Decreto manifiesta que, “*Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a que se refiere el presente reglamento.*

Así mismo y en el evento en que la infracción haya generado daño ambiental, el informe técnico deberá indicar las características del daño causado por la infracción.”

Que el artículo 4 del Decreto 3678 de 2010 establece:

“Artículo 4°.- Multas. *Las multas se impondrán por parte de las autoridades ambientales cuando se cometan infracciones en materia ambiental, en los términos del artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, y con base en los siguientes criterios:*

Beneficio ilícito: *Consiste en la ganancia o beneficio que obtiene el infractor. Este beneficio puede estar constituido por ingresos directos, costos evitados o ahorros de retrasos.*

El beneficio ilícito se obtiene de relacionar la ganancia o beneficio producto de la infracción con la probabilidad de ser detectado.

Factor de temporalidad: *Es el factor que considera la duración de la infracción ambiental, identificando si ésta se presenta de manera instantánea o continua en el tiempo. En aquellos casos en donde la autoridad ambiental no pueda determinar la fecha de inicio y de finalización de la infracción, se considerará dicha infracción como un hecho instantáneo.*

Grado de afectación ambiental: *Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos.*

RESOLUCIÓN No. 01828

Se obtiene a partir de la valoración de la intensidad, la extensión, la persistencia, la recuperabilidad y la reversibilidad de la afectación ambiental, las cuales determinarán la importancia de la misma.

Evaluación del riesgo: *Es la estimación del riesgo potencial derivado de la infracción a la normatividad ambiental o a los actos administrativos y que no se concreta en impactos ambientales.*

Circunstancias atenuantes y agravantes: *Las circunstancias atenuantes y agravantes son factores que están asociados al comportamiento del infractor, al grado de afectación del medio ambiente o del área, de acuerdo a su importancia ecológica o al valor de la especie afectada, las cuales se encuentran señaladas de manera taxativa en los artículos 6 y 7 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.*

Costos asociados: *La variable costos asociados, corresponde a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor en los casos en que establece la ley. Estos costos son diferentes a aquellos que le son atribuibles a la autoridad ambiental en ejercicio de la función policiva que le establece la Ley 1333 de 2009.*

Capacidad socioeconómica del infractor: *Es el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria.”*

Que el artículo 1 de la Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010, establece que... “La presente resolución tiene por objeto establecer la metodología para la tasación de las multas consagradas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 del 2009, la cual deberá ser aplicada por todas las autoridades ambientales.”

Que además la Corte Constitucional, en Sentencia T- 724 de 2011 expuso:

“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental.”

Configurada como está la responsabilidad de la constructora URDECO S.A. identificado con Nit. 800.225.893-9 respecto de la imputación fáctica y jurídica formulada mediante Auto No 1563 del 06 de octubre de 2012, se debe determinar que la sanción a imponer es la estipulada en el artículo 40 numeral 1, la cual establece que:

“1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.”

Dicha sanción se impone en los términos y bajo los criterios establecidos en el artículo 4 del Decreto 3678 del 04 de octubre de 2010.

Para tal efecto, se debe dar plena aplicación al principio de proporcionalidad de la sanción a imponer, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009,

RESOLUCIÓN No. 01828

reglamentado por el Decreto 3678 de 2010, según el cual “*Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a los que se refiere el presente reglamento...*”

En virtud de lo anterior, mediante el concepto técnico No 6893 del 27 de julio de 2015, el Equipo Técnico de esta Autoridad procedió a sustentar la sanción a imponer, y los criterios utilizados para el efecto, en el siguiente sentido:

“(...)

2- TASACIÓN DE LA MULTA

A continuación se procede a calcular el valor de la multa, aplicando lo descrito en la Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010, emitida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT, 2010), “*Por el cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1º del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones*”.

$$\text{Multa} = B + [(\alpha * i) * (1 + A) + Ca] * Cs$$

Donde:

B: Beneficio ilícito

α : Factor de temporalidad

i: Grado de afectación ambiental
y/o evaluación del riesgo

A: Circunstancias agravantes y atenuantes

Ca: Costos asociados

Cs: Capacidad socioeconómica del infractor.

Como se puede determinar, la metodología permite que el cálculo de la multa se realice teniendo en cuenta el grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo, por lo tanto, se evaluará el grado de afectación ambiental ocasionado para cada cargo levantado. El procedimiento para el cálculo respectivo se describe detalladamente, explicando cada una de las variables implicadas en la formulación y monetización de las afectaciones ambientales o riesgos generados.

5.1 CÁLCULO DE MULTA CARGO PRIMERO

Cargo Primero: No proteger los sumideros causando la sedimentación del curso de agua de la red de alcantarillado al disponer en ella de manera directa arenas y otros residuos sólidos, vulnerando presuntamente con esto las siguientes normas: El artículo 8 del Decreto – Ley 2811 de 1974 y el artículo de la Resolución No. 3957 de 2009.

Beneficio ilícito (B): El valor del beneficio ilícito es la cuantía mínima que debe tomar una multa para cumplir su función disuasiva, y se refiere a la ganancia económica que obtiene el infractor fruto de su conducta. Se obtiene de relacionar el ingreso económico como producto de la infracción, con la capacidad de detección de la conducta (como un factor determinante en el comportamiento del infractor).

Se determina a continuación el beneficio ilícito:

$$B = [y * (1 - p)] / p$$

RESOLUCIÓN No. 01828

Teniendo en cuenta que:

$$y = y_1 + y_2 + y_3$$

Dónde:

(y1): Ingresos directos

(y2): Costos evitados

(y3): Ahorros de retraso

(p): Capacidad de detección de la conducta

y₁- Ingresos directos por actividad ilícita: Son los ingresos del infractor generados directamente por la producción, explotación o aprovechamiento expresamente prohibido en la ley o que se ejecute sin el cumplimiento de las condiciones establecidas en ésta.

Evaluado este cargo se concluye técnicamente que esta actividad no genera ingresos directos, debido a que el infractor no recibe ni beneficio monetario ni de ninguna otra índole por no haber implementado las medidas ambientales del caso. Por lo tanto:

$$y_1 = 0$$

y₂ - Costos evitados: Es el beneficio económico obtenido por el incumplimiento de la norma ambiental, estimado como el valor del ahorro económico al evitar las inversiones exigidas por la norma que sean necesarias para prevenir un grado de afectación ambiental o potencial.

$$Y_2 = C_E$$

Dónde:

C_E: Costos evitados

Por lo tanto:

Se identificaron nueve (9) sumideros dentro del área de influencia directa del proyecto constructivo Altos de la Sabana (información verificada por la constructora URDECO S.A., en radicado SDA 2012ER142629 del 22 de noviembre de 2012) que NO contaban con protección adecuada. Se estima que para esta actividad se puede emplear a una (01) persona por medio día, como mínimo dos veces al mes, equivalente a 1 día laboral; contabilizando desde la primera visita (11 de mayo de 2012) en la que se identificó el impacto, hasta la cuarta visita (27 de junio de 2012) en la que se evidenció que las medidas de manejo ya habían sido tomadas al respecto y a partir de la cual se elaboró el respectivo concepto técnico para levantamiento de medida preventiva, se estableció afectación por un periodo de cuarenta y ocho (48) días calendario.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el costo evitado fue por un periodo estimado de cuarenta y ocho días (un mes y dieciocho días) y la actividad debió haberse realizado como mínimo 2 veces al mes, el valor del costo evitado sería la sumatoria de:

- Valor de medio día de trabajo de una (1) persona con salario mínimo diario legal vigente A 2015:

$$(SMMLV / 30 \text{ días}) = \$644.350 / 30 \text{ días} = \$21.478 * \frac{1}{2} \text{ día}$$

RESOLUCIÓN No. 01828
= \$10.739

- *Valor de materiales: El valor mínimo comercial de la poli sombra para proteger los sumideros es de \$1.000 / m². Por lo tanto, si se asume que durante los 48 días se tuvo que realizar el cambio de material tres (3) veces y que en cada cambio se utiliza 0,5 m² de polisombra, el valor evitado en materiales por sumidero es de \$1.500, así:*

$$(3 \text{ cambios}) * (0,5 \text{ m}^2 / \text{cambio}) * (\$1.000 / \text{m}^2) = \$1.500$$

*(9 sumideros) * (\$1500) = \$ 13.500 valor que corresponde al costo evitado por los nueve (9) sumideros.*

Por lo tanto, para los cuarenta y ocho (48) días realizando la actividad como mínimo tres (3) veces durante este periodo, el valor del costo evitado (C_E) es:

$$C_E = (\$10.739) * 3 \text{ días} + \$13.500$$

$$C_E = \$ 45.717$$

Valor que corresponde a la inversión mínima para los trabajos que se deberían haber hecho para evitar el riesgo de la afectación ambiental.

Así las cosas:

$$y_2 = \$ 45.717$$

y₃ – Costos o ahorros de retrasos: *Es la utilidad obtenida por el infractor y expresada en ahorros, derivadas de los retrasos en la realización de las inversiones exigidas por la ley, sin embargo, dado que los valores calculados se hacen teniendo en cuenta el salario mínimo mensual legal vigente, se considera que este costo es cero.*

$$y_3 = 0$$

Entonces:

$$y = y_1 + y_2 + y_3$$
$$y = 0 + \$ 45.717 + 0$$

$$y = \$45.717$$

Luego se calcula (p)

p: *Capacidad de detección de la conducta, dada en función de las condiciones de la autoridad ambiental y que puede tomar los siguientes valores:*

- *Capacidad de detección baja: p=0.40*
- *Capacidad de detección media: p=0.45*
- *Capacidad de detección alta: p=0.50*

Para el cargo primero la capacidad de detección de la conducta se considera de detección alta: p=0.50, debido a que estas actividades están sujeta a seguimientos formales por parte de la autoridad ambiental, la cual está organizada por Direcciones y subdirecciones, que para este caso

RESOLUCIÓN No. 01828

es la SCASP la dependencia encargada de realizar el seguimiento y control a estas actividades, conforme lo establece el Decreto 175 de 2009, a su vez la Subdirección de Control Ambiental al Sector Público – SCASP, cuenta con equipo de aproximadamente (40) profesionales técnicos y jurídicos (multidisciplinarios) distribuidos en (4) grupos que desarrollan actividades de control y seguimiento a las obras de construcción públicas y privadas y a todas las demás actividades relacionadas con el manejo de escombros en áreas específicas del Distrito, (Cuenca Salitre, Torca, Tunjuelo y Fucha). Adicionalmente la SCASP cuenta con un grupo técnico de 15 profesionales especializados en el desarrollo de operativos diurnos y nocturnos para la identificación de infracciones ambientales a nivel Distrital.

Una vez definidos los valores del modelo, se obtiene que:

$$B = [y*(1-p)] / p$$

Como p es 0.5, entonces $B = y$

$$B = \$ 45.717$$

Continuando con la metodología definida en la Resolución 2086 del 2010, se procederá a estimar la **Evaluación del Riesgo (r)**, dado que La infracción cometida no representa una afectación ambiental directa, por lo cual se aplica la modelación matemática establecida en la Resolución 2086 del 2010 por riesgo de afectación ambiental, teniendo en cuenta que cuando el infractor permitió que se dispongan residuos sólidos como arenas, piedras y demás materiales provenientes de las actividades constructivas de la obra en los sumideros, se genera una obstrucción y por ende disminución de la capacidad de retención de aguas lluvia, favoreciendo el taponamiento de los sumideros en un menor tiempo del esperado, propiciando un riesgo inminente de inundación en temporadas de lluvia.

Por tanto, una vez evaluadas las condiciones ambientales encontradas para el segundo cargo y de acuerdo a la resolución 2086 del 2010, se continúa con la tasación de la multa basado en su Artículo 8, Evaluación del riesgo (r) Para aquellas infracciones que no se concretan en afectación ambiental, se evalúa el riesgo, mediante la siguiente relación:

$$r = o * m$$

Donde:

r: Riesgo

o: Probabilidad de ocurrencia

m: Magnitud potencial de la afectación

Con el fin de contrarrestar la situación de incertidumbre, se pueden aplicar los conceptos de peligro y de mitigación, los cuales permiten acotar el rango de incertidumbre.

Se identifica como **agentes físicos:** Material en suspensión, agua de inundación, polvo de cemento, etc.

Una vez identificado el agente que posee un potencial de afectación ambiental, se procede a establecer los posibles impactos en los cuales se concreta la infracción aplicando la metodología de valoración de la importancia de la afectación y suponiendo un “**escenario con afectación**”.

Así pues, de acuerdo a la Tabla No 2 Identificación de Bienes de Protección Afectados de la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental del MAVDT se obtiene que el **bien de protección afectado** se encuentra en:

RESOLUCIÓN No. 01828

SISTEMA	SUBSISTEMA	COMPONENTE
Medio Físico	Medio sociocultural	Infraestructura

Con este agente de peligro y con la identificación del bien de protección, se procede a identificar los potenciales impactos, en los cuales se puede concretar la infracción, de la siguiente manera: Al permitir o propiciar con el desarrollo en la ejecución de las obras de infraestructura, el infractor, y al no implementar las medidas de manejo adecuadas que eviten que el agente de peligro identificado se deposite en la red de alcantarillado público, existente dentro del área de influencia directa del proyecto, generando riesgo potencial de colmatación y taponamiento, donde se podría ocasionar una inundación de las áreas aledañas, produciendo perjuicios asociados a este tipo de eventos, tales como afectación de la calidad de vida de los habitantes, alteración del paisaje, alteraciones en la movilidad, afectación a equipamientos urbanos, al espacio público y otras más graves como proliferación de enfermedades.

A continuación se procede a determinar el riesgo:

Probabilidad de Ocurrencia de la Afectación (o). La probabilidad de ocurrencia de la afectación se puede calificar como muy alta, moderada, baja o muy baja y atendiendo los valores presentados en la siguiente tabla.

Tabla 1. Valoración de la probabilidad de ocurrencia para el cargo primero

Calificación	Probabilidad de ocurrencia (o)
Muy alta	1
Alta	0,8
Moderada	0,6
Baja	0,4
Muy baja	0,2

Fuente: Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental -2010

Los sumideros son elementos de gran importancia dentro de la infraestructura de los alcantarillados de aguas lluvia, teniendo en cuenta que es la estructura encargada de recolectar la escorrentía producida en la superficie de las áreas de drenaje y conducirla al sistemas de tuberías y de alcantarillado dentro de unas condiciones seguras para los vehículos, las edificaciones y los peatones.

Para este cargo, la Probabilidad de Ocurrencia de la Afectación (o), es decir la probabilidad de que ocurra una inundación por la colmatación de la red de alcantarillado público es **muy baja** con un valor asociado en la tabla anterior de **0,2**. Dado que el tiempo de afectación fue relativamente corto (48 días) y a que se tomaron las medidas ambientales tendientes a mitigar el riesgo de afectación del bien de protección infraestructura, como se puede observar en los fotográficos consignados en el folio 195 del expediente del caso.

Adicional a lo anterior y de acuerdo con datos de la red de Monitoreo de calidad del Aire de Bogotá, durante los meses de mayo y junio de 2012 se presentaron precipitaciones promedio de 29.3 y 24.4 relativamente bajas a comparación con los demás meses del año, al igual que con los

RESOLUCIÓN No. 01828

años anteriores. Situación que disminuye la probabilidad de que por procesos de escorrentía y acumulación de sólidos se colmaten los sumideros.

Para poder continuar con la evaluación del riesgo, se tiene en cuenta la **tabla 6. Identificación y Ponderación de Atributos** de la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2010, en dicha tabla se identifican y se determinan cada uno de los parámetros para establecer el nivel potencial del impacto determinando la importancia de la afectación (**I**):

$$I = (3 * IN) + (2 * EX) + PE + RV + MC:$$

Según la tabla anteriormente nombrada:

Intensidad (IN) - se determina para este caso que el valor de incidencia es uno (1), teniendo en cuenta que la norma ambiental aplicada que tipifican la conducta, mediante artículo 19 de la Resolución No. 3957 de 2009, no fija dentro de sus parámetros un valor estándar que determine el grado de cumplimiento o incumplimiento, condición que imposibilita establecer para este caso una desviación del estándar de la norma. Así mismo se debe considerar que el análisis de la inflación se está realizando en presunción de un escenario con afectación.

Extensión (EX) – para el caso se establece un valor igual a uno (1), pues el área que se podría inundar por la afectación es menor a una hectárea.

Permanencia (PE) - se establece un valor de uno (1), refiriéndose al tiempo que permanecería el efecto desde su aparición y hasta que el bien de protección retorne a las condiciones previas a la acción, se considera que su duración es inferior a seis meses y que por la acción de las aguas de escorrentía provenientes de lluvias intensas se podría arrastrar el material evitando la posible colmatación, lo que disminuiría el riesgo evaluado en este caso.

Reversibilidad (RV) - Se determina que su valor es uno (1), debido a que la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en un periodo menor de 1 año, dado los residuos sedimentados podrían ser arrastrados por el proceso de escorrentía en temporadas de lluvia y teniendo en cuenta la cantidad de material de arrastre observada en las visitas de seguimiento y que en Bogotá se presentan dos periodos de lluvia al año es posible determinar que la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en un periodo menor de 1 año.

Recuperabilidad (MC) - se establece con un valor de uno (1), debido a que la capacidad de recuperación del bien de protección a través de la implementación de medidas de gestión ambiental, se logra en un plazo inferior a seis meses.

Aplicando la fórmula, se obtiene el valor de la importancia de la afectación (**I**):

$$I = (3 * 1) + (2 * 1) + 1 + 1 + 1$$

$$I = 8$$

Magnitud Potencial de la afectación (m). La magnitud o nivel potencial de la afectación se puede calificar como irrelevante, leve, moderado, severo o crítico, aplicando la metodología de valoración de la importancia de la afectación y suponiendo un “escenario con afectación”. Una vez obtenido el (**I**), el cual da un valor de 8:

RESOLUCIÓN No. 01828

Se determina la magnitud potencial de la afectación con base en la siguiente tabla:

Tabla 2. Evaluación del nivel potencial de impacto para el cargo primero

Criterio de valoración de afectación	Importancia de la afectación (I)	Magnitud potencial de la afectación (m)
Irrelevante	8	20
Leve	9-20	35
Moderado	21-40	50
Severo	41-60	65
Crítico	61-80	80

Fuente: Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental -2010

La **Magnitud Potencial de la afectación (m)**, se califica como irrelevante, de tal manera que su valor de acuerdo con la tabla anterior es de **20**.

Una vez calculados los parámetros Probabilidad de ocurrencia (o) = 0,2 y Magnitud (m) = 20, se calcula el valor del Riesgo (r):

$$r = o * m$$

$$r = 0,2 \times 20$$

$$r = 4$$

Con este valor del riesgo calculado, se procede a monetizar, mediante la siguiente fórmula establecida en la metodología:

$$R = (11,03 \times \text{SMMLV}) \times r$$

Donde:

R: Valor monetario de la importancia del riesgo

SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente A 2015

r: Riesgo

$$R = (11,03 \times 644.350) \times 4$$

$$R = \$ 28'428.722$$

α - Factor de temporalidad

Para calcular la variable alfa (α) se tiene en cuenta el parámetro **d** y la **tabla 9. Determinación del parámetro Alfa**, establecida en la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental, emitida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2010.

Dónde:

d: número de días continuos o discontinuos durante los cuales sucede el ilícito (entre 1 y 365).

RESOLUCIÓN No. 01828

El incumplimiento se dio por cuarenta y ocho (48) días, por tanto $\alpha = 1.3874$ de acuerdo con la tabla mencionada anteriormente, que corresponde al valor calculado a partir de los días contados desde la primera visita (11 de mayo de 2012) en la que se identificó el impacto hasta la cuarta visita (27 de junio de 2012) en la que se evidenció que las medidas de manejo ya habían sido implementadas y los impactos habían sido contrarrestados.

De acuerdo con lo anterior se obtiene que el valor para el parámetro alfa (α), según lo establecido en la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental, emitida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2010, así:

$$\alpha = 1.3874$$

A - Circunstancias agravantes y atenuantes

Para el caso que nos ocupa y conforme con la Resolución 2086 de 2010, no existen atenuantes para este cargo, debido a que el infractor no incurre en las causales señaladas de manera taxativa en el artículo 6 de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009.

Ahora bien, para este cargo existe una circunstancia agravante señalada en el artículo 7 de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009, la cual se da por infringir varias disposiciones legales con la misma conducta. Sin embargo, esta circunstancia es valorada en la importancia de la afectación según lo estipulado en la **tabla 13. Ponderadores de las circunstancias agravantes**, establecida en la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental de 2010. Por lo tanto para este caso:

$$A = 0$$

Ca - Costos asociados

De conformidad con el Decreto 3678 de 2010, corresponden a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor en los casos en que establece la ley.

Dado que la SDA no incurrió en gastos diferentes a los propios de su misión (control y seguimiento), no se generó algún costo asociado. Por lo tanto:

$$Ca = 0$$

Cs - Capacidad socioeconómica del infractor

Para el cálculo de la Capacidad Socioeconómica del Infractor, se tendrá en cuenta la diferenciación entre personas naturales, personas jurídicas y entes territoriales, de conformidad con las tablas definidas en la Resolución 2086 de 2010.

Si se tiene en cuenta, que se trata de una persona jurídica, cuyo tamaño de la empresa se determina mediante la definición en el artículo 2 de la Ley 905 de 2004:

“Artículo 2°. Definiciones. Para todos los efectos, se entiende por micro incluidas las Famiempresas pequeña y mediana empresa, toda unidad de explotación económica, realizada

RESOLUCIÓN No. 01828

por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a dos (2) de los siguientes parámetros:

1. Mediana empresa:

- a) Planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores, o
- b) Activos totales por valor entre cinco mil uno (5.001) a treinta mil (30.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. (...)"

Y que según el documento de la Cámara de Comercio del 2012 de la Constructora URDECO S.A. adjuntado en los descargos con radicado SDA 2012ER142629, la empresa tiene un activo total reportado de \$23.601.901.194 (valor que excede los 30.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes) se determina que URDECO S.A. es una empresa grande, entonces:

$$Cs = 1.0$$

Definidas todas las variables y factores requeridos según Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental, acogida mediante Resolución 2086 del 2010, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se procede al cálculo de la multa del cargo 1:

$$Multa = B + [(\alpha * R) * (1 + A) + Ca] * Cs$$

Dónde:

Beneficio ilícito (B) = \$ 45.717

Alfa (α) = 1.3874

Valor monetario de la importancia del riesgo (R) = \$ 28'428.722

Costos asociados (Ca) = 0

Circunstancias agravantes y atenuantes (A) = 0

Capacidad socioeconómica del infractor (Cs) = 1.0

Por consiguiente,

$$Multa \text{ cargo } 1 = \$ 45.717 + ((1.3874 * 28'428.722) * (1+0) + 0) * 1$$

$$Multa \text{ cargo } 1 = \$ 39.487.725$$

El valor de la multa para el primer cargo equivale a la suma de **Treinta y nueve millones cuatrocientos ochenta y siete mil setecientos veinticinco pesos m/cte. (\$39.487.725)**

5.2 CÁLCULO DE MULTA CARGO SEGUNDO

“Cargo Segundo: No realizar una adecuada limpieza de las vías de acceso y salida de vehículos del frente de obra, así como de llantas y volcos, permitiendo el arrastre de materiales fuera del área de trabajo, vulnerando presuntamente con esto lo dispuesto en el parágrafo 2, artículo 2, del Decreto 357 de 1997 y el Artículo 2 de la Resolución 541 de 1994.”

RESOLUCIÓN No. 01828

Beneficio ilícito (B): El valor del beneficio ilícito es la cuantía mínima que debe tomar una multa para cumplir su función disuasiva, y se refiere a la ganancia económica que obtiene el infractor fruto de su conducta. Se obtiene de relacionar el ingreso económico como producto de la infracción, con la capacidad de detección de la conducta (como un factor determinante en el comportamiento del infractor).

Se determina a continuación el beneficio ilícito:

$$B = [y^*(1-p)] / p$$

Teniendo en cuenta que:

$$Y = y_1 + y_2 + y_3$$

Dónde:

(y1): Ingresos directos

(y2): Costos evitados

(y3): Ahorros de retraso

(p): Capacidad de detección de la conducta

y1- Ingresos directos por actividad ilícita: Son los ingresos del infractor generados directamente por la producción, explotación o aprovechamiento expresamente prohibido en la ley o que se ejecute sin el cumplimiento de las condiciones establecidas en ésta.

Evaluado este cargo se concluye técnicamente que esta actividad no genera ingresos directos, debido a que el infractor no recibe ni beneficio monetario ni de ninguna otra índole por no haber implementados las medidas ambientales del caso. Por lo tanto:

$$y_1 = 0$$

y2 - Costos evitados: Es el beneficio económico obtenido por el incumplimiento de la norma ambiental, estimado como el valor del ahorro económico al evitar las inversiones exigidas por la norma que sean necesarias para prevenir un grado de afectación ambiental o potencial.

$$Y_2 = C_E$$

Dónde:

C_E: Costos evitados

Teniendo en cuenta además, que:

Una brigada de aseo para complementar la medida preventiva y evitar material de arrastre al espacio público, constituida por el personal que se requiera, por lo menos dos (02) personas con SMMLV que realizarían esta actividad diariamente por el tiempo estimado de cuarenta y ocho (48) días calendario, que corresponden a los días contados a partir de la primera visita (11 de mayo de 2012) en la que se identificó el impacto, hasta la cuarta visita (27 de junio de 2012) con la cual se elaboró el concepto técnico para levantamiento de medida preventiva.

Los costos evitados (C_E) se calculan, de la siguiente manera:

RESOLUCIÓN No. 01828

Se calcula el valor de mano de obra como mínimo de dos (2) personas con jornada de tiempo completo, destinadas a la limpieza de vías y espacio público del área de influencia directa del proyecto para los días en los que se evidenció el impacto y el valor monetario de los sistemas de limpieza:

$$(2 \text{ personas}) * (48 \text{ días}) * (\$ 21.478 \text{ SMLDV}) = \$ 2.061.888$$

Por lo tanto:

$$C_E = \$ 2.061.888$$

Así las cosas:

$$y_2 = \$ 2.061.888$$

y_3 – Costos o ahorros de retrasos: Es la utilidad obtenida por el infractor y expresada en ahorros, derivadas de los retrasos en la realización de las inversiones exigidas por la ley.

$$y_3 = 0$$

Entonces:

$$Y = y_1 + y_2 + y_3$$
$$Y = 0 + \$ 2.061.888 + 0$$

$$Y = \$ 2.061.888$$

Luego se calcula (p)

p - capacidad de detección de la conducta, la cual está en función de las condiciones de la autoridad ambiental y puede tomar los siguientes valores:

- Capacidad de detección baja: $p=0.40$
- Capacidad de detección media: $p=0.45$
- Capacidad de detección alta: $p=0.50$

Para este cargo la capacidad de detección de la conducta se considera de detección alta: **$p=0.50$** , toda vez que estas actividades están sujeta a seguimientos formales por parte de la autoridad ambiental, la cual está organizada por Direcciones y a su vez cuenta con subdirecciones, que para este caso es la SCASP la dependencia encargada de realizar el seguimiento y control a estas actividades, conforme lo establece el Decreto 175 de 2009, a su vez la Subdirección de Control Ambiental al Sector Público – SCASP, cuenta con equipo de aproximadamente (40) profesionales técnicos y jurídicos (multidisciplinarios) distribuidos en (4) grupos que desarrollan actividades de control y seguimiento a las obras de construcción públicas y privadas y a todas las demás actividades relacionadas con el manejo de escombros en áreas específicas del Distrito, (Cuenca Salitre, Torca, Tunjuelo y Fucha). Adicionalmente la SCASP cuenta con un grupo técnico de 15 profesionales especializados en el desarrollo de operativos diurnos y nocturnos para la identificación de infracciones ambientales a nivel Distrital.

Una vez definidos los valores del modelo, se obtiene que:

$$B = [y * (1-p)] / p$$

RESOLUCIÓN No. 01828

Como p es 0.5, entonces $B = Y$

$$B = \$ 2.061.888$$

Continuando con la metodología definida en la Resolución 2086 del 2010, se procederá a estimar la **Evaluación del Riesgo (r)**, dado que La infracción cometida no representa una afectación ambiental directa, por lo cual se aplica la modelación matemática establecida en la Resolución 2086 del 2010 por riesgo de afectación ambiental, teniendo en cuenta que cuando el infractor permite que se genere por fuera del proyecto sobre las vías material de arrastre entre estos residuos sólidos como arenas, piedras y demás materiales, provenientes de las actividades constructivas, propiciando cambio en la calidad del aire de la zona en tiempo seco ya que se puede presentar material particulado en suspensión por la acción eólica o por el tráfico de vehículos y/o maquinaria.

Por tanto, una vez evaluadas las condiciones ambientales encontradas para el segundo cargo y de acuerdo a la resolución 2086 del 2010, se continúa con la tasación de la multa basado en su Artículo 8, Evaluación del riesgo (r) Para aquellas infracciones que no se concretan en afectación ambiental, se evalúa el riesgo, mediante la siguiente relación:

$$r = o * m$$

Donde:

r:Riesgo

o: Probabilidad de ocurrencia

m: Magnitud potencial de la afectación

Al calcular el riesgo, se tiene una variable de incertidumbre, para contrarrestar esta situación, se pueden aplicar los conceptos de peligro y de mitigación que permiten acotar el rango de incertidumbre.

Se identifican como Agentes físicos: Material en suspensión, agua de inundación, polvo de cemento, etc.

Una vez identificado el agente que posee un potencial de afectación ambiental, se procede a establecer los posibles impactos en los cuales se concreta la infracción aplicando la metodología de valoración de la importancia de la afectación y suponiendo un “**escenario con afectación**”.

Así pues, de acuerdo a la Tabla No 2 Identificación de Bienes de Protección Afectados de la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental del MAVDT se obtiene que el **bien de protección afectado** se encuentra en:

SISTEMA	SUBSISTEMA	COMPONENTE
Medio Físico	Medio sociocultural	Aire

Con este agente de peligro y con la identificación del bien de protección, se procede a identificar los potenciales impactos, en los cuales se puede concretar la infracción, de la siguiente manera: Al permitir o propiciar con el desarrollo en la ejecución de las obras de infraestructura, el infractor, y al

RESOLUCIÓN No. 01828

no implementar las medidas de manejo adecuadas que evitaran que el agente de peligro identificado se deposite en el espacio público y en las vías dentro del área de influencia directa del proyecto, este agente de peligro; material en suspensión contamina el recurso aire, causando los perjuicios correspondientes, que este tipo de eventos generan, entre otros: Afectación de la calidad de vida de los habitantes dentro del área de influencia del proyecto, alteración del paisaje, alteración de la calidad del aire y otras más graves como posible generación de enfermedades.

A continuación se procede a determinar el riesgo:

Probabilidad de Ocurrencia de la Afectación (o). La probabilidad de ocurrencia de la afectación se puede calificar como muy alta, moderada, baja o muy baja y atendiendo los valores presentados en la siguiente tabla.

Tabla 3. Valoración de la probabilidad de ocurrencia para el cargo 2

Calificación	Probabilidad de ocurrencia (o)
Muy alta	1
Alta	0,8
Moderada	0,6
Baja	0,4
Muy baja	0,2

Fuente: Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental -2010

Para este caso, la Probabilidad de Ocurrencia de la Afectación (o), se califica como baja, de tal manera que su valor de acuerdo con la tabla anterior es de **0,2**. Esta calificación se establece dado que, pese a que es muy fácil que por acción eólica o por tráfico vehicular, el material sólido como las arenas, materiales de excavación o los residuos de construcción y demolición u otros materiales granulares, extendidos en la superficie del espacio público o vías, se disperse en el medio, impactando negativamente el recurso aire, la vía afectada no está clasificada como vía principal o arteria y el tráfico vehicular es bajo, por tanto se reduce considerablemente la probabilidad de ocurrencia de la afectación.

Para dar continuidad con el proceso de evaluación del riesgo, se tiene en cuenta la **tabla 6: Identificación y Ponderación de Atributos** de la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2010 para establecer el nivel potencial del impacto, determinando la importancia de la afectación (I), como lo permite la metodología asumiendo un “escenario de afectación”, dado que no hay una afectación directa sobre la infraestructura implicada. Para esto se tiene que:

$$I = (3 \cdot IN) + (2 \cdot EX) + PE + RV + MC:$$

Donde según la tabla anteriormente nombrada:

Intensidad (IN) - se determina para este caso que el valor de incidencia es uno (1), teniendo en cuenta que la norma ambiental aplicada que tipifican la conducta, mediante parágrafo 2, artículo 2, del Decreto 357 de 1997 y el numeral 3, título II, literal b, del Artículo 2 de la resolución 541 de 1994, no fijan dentro de sus parámetros un valor estándar que determine el grado de cumplimiento o incumplimiento, condición que imposibilita establecer para este caso una desviación del estándar

RESOLUCIÓN No. 01828

de la norma. Así mismo se debe considerar que el análisis de la inflación se está realizando en presunción de un escenario con afectación.

Extensión (EX) - se determina con un valor de uno (1), ya que se establece que el área que se podría inundar por la afectación es menor de una hectárea.

Permanencia (PE) - se determina con un valor de uno (1), refiriéndose al tiempo que permanecería el efecto desde su aparición y hasta que el bien de protección retorne a las condiciones previas a la acción, se considera que su duración es inferior a seis meses y que por la acción de aguas de escorrentía proveniente de lluvias intensas se podría evitar la dispersión de material particulado a la atmósfera disminuyéndose así la probabilidad de ocurrencia del riesgo evaluado. Así mismo las concentraciones de material particulado en la atmósfera se disipan y disminuyen de acuerdo a la intensidad del viento.

Reversibilidad (RV) - se determina que su valor es uno (1), debido a que la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en un periodo menor de 1 año, dada la dinámica en sí misma de los vientos y los procesos de precipitación que lavan el material particulado de la atmósfera.

Recuperabilidad (MC) - se determina que su valor es uno (1), debido a que la Capacidad de recuperación del bien de protección por medio de la implementación de medidas de gestión ambiental, se logra en un plazo inferior a seis meses.

Aplicando la fórmula, se obtiene el valor de la importancia de la afectación (I):

$$I = (3 \times 1) + (2 \times 1) + 1 + 1 + 1$$

$$I = 8$$

Magnitud Potencial de la afectación (m). La magnitud o nivel potencial de la afectación se puede calificar como relevante, leve, moderado, severo o crítico, aplicando la metodología de valoración de la importancia de la afectación y suponiendo un "escenario con afectación". Con el valor obtenido de (I) de 8, se determina la magnitud potencial de la afectación con base en la siguiente tabla:

Tabla 4. Evaluación del nivel potencial de impacto para el cargo 2

Criterio de valoración de afectación	Importancia de la afectación (I)	Magnitud potencial de la afectación (m)
Irrelevante	8	20
Leve	9-20	35
Moderado	21-40	50
Severo	41-60	65
Crítico	61-80	80

Fuente: Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental -2010

La **Magnitud Potencial de la afectación (m)**, se califica como irrelevante, de tal manera que su valor de acuerdo a la tabla anterior es de 20.

RESOLUCIÓN No. 01828

Una vez calculados los parámetros Probabilidad de ocurrencia (o) = 0,2 y Magnitud (m) = 20, se calcula el valor del Riesgo (r):

$$r = o * m$$

$$r = 0,2 \times 20$$

$$r = 4$$

Teniendo este valor, se procede a monetizar, mediante la siguiente relación:

$$R = (11,03 \times \text{SMMLV}) \times r$$

Dónde:

R: Valor monetario de la importancia del riesgo

SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente

r: Riesgo

$$R = (11,03 \times 644.350) \times 4$$

$$R = \$ 28'428.722$$

α - Factor de temporalidad

Para calcular la variable alfa (α) se tiene en cuenta el parámetro **d** y la **Tabla 9. Determinación del parámetro Alfa**, establecida en la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental, emitida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2010.

d - número de días continuos o discontinuos durante los cuales sucede el ilícito (entre 1 y 365).

El incumplimiento se dio por cuarenta y ocho (48) días, por tanto, según lo fijado en la tabla anteriormente mencionada $\alpha = 1.3874$, la cantidad de días se calculó a partir de la primera visita (11 de mayo de 2012) en la que se identificó el impacto, hasta la cuarta visita (27 de junio de 2012) que se tuvo en cuenta para realizar el concepto técnico que dio cabida al levantamiento de la medida preventiva.

A - Circunstancias agravantes y atenuantes

Para el caso que nos ocupa y conforme la Resolución 2086 de 2010, no existen atenuantes para este cargo, debido a que el infractor no incurre en las causales señaladas de manera taxativa en el artículo 6 de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009.

Ahora bien, para este cargo existe una circunstancia agravante señalada en el artículo 7 de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009, la cual se da por Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta. Sin embargo, esta circunstancia es valorada en la importancia de la afectación según se estipulado en la **Tabla 13: Ponderadores de las circunstancias agravantes**, establecida en la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental. Por lo tanto para este caso:

$$A = 0$$

RESOLUCIÓN No. 01828

Ca - Costos asociados

De conformidad con el Decreto 3678 de 2010, estos corresponden a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor en los casos en que establece la ley.

Dado que la SDA no incurrió en gastos diferentes a los propios de su misión (control y seguimiento), no se generó algún costo asociado. Por lo tanto:

$$Ca = 0$$

Cs - Capacidad socioeconómica del infractor

Para el cálculo de la Capacidad Socioeconómica del Infractor, se tendrá en cuenta la diferenciación entre personas naturales, personas jurídicas y entes territoriales, de conformidad con las tablas definidas en la Resolución 2086 de 2010.

Si se tiene en cuenta, que se trata de una persona jurídica, cuyo tamaño de la empresa es grande, se define una ponderación de 1.0. Por lo tanto:

$$Cs = 1.0$$

Definidas todas las variables y factores establecidos en la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental, acogida mediante Resolución 2086 del 2010, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se procede al cálculo de la multa del cargo 2:

$$Multa = B + [(\alpha * R) * (1 + A) + Ca] * Cs$$

Dónde:

Beneficio ilícito (B) = \$2.061.888

Alfa (α) = 1.3874

Valor monetario de la importancia del riesgo (R) = \$ 28'428.722

Costos asociados (Ca) = 0

Circunstancias agravantes y atenuantes (A) = 0

Capacidad socioeconómica del infractor (Cs) = 1.0

Por consiguiente,

$$Multa = \$2.061.888 + ((1.3874 * \$28'428.722 * (1+0) + 0) * 1)$$

$$Multa \text{ cargo 2} = \$ 41.503.897$$

Por tanto el valor de la multa para el segundo cargo equivale a la suma de **Cuarenta y un millones quinientos tres mil ochocientos noventa y siete pesos m/cte. (\$41.503.897)**

5.3 CÁLCULO DE MULTA CARGO TERCERO

Cargo Tercero: Realizar un inadecuado manejo de los combustibles, lubricantes y/o sustancias Peligrosas, al igual que de los residuos ordinarios y materiales contaminados con estos insumos, vulnerando presuntamente con esto el artículo 32, incisos G y H del Decreto 4741 de 2005, el

RESOLUCIÓN No. 01828

artículo 4, 5 y 17 de la Resolución 1188 de 2003 y los numerales 4.3, 4.5 y 2.4.1 del Manual Técnico para el Manejo de Aceites Lubricantes Usados.

Beneficio ilícito (B): El valor del beneficio ilícito es la cuantía mínima que debe tomar una multa para cumplir su función disuasiva, y se refiere a la ganancia económica que obtiene el infractor fruto de su conducta. Se obtiene de relacionar el ingreso económico como producto de la infracción, con la capacidad de detección de la conducta (como un factor determinante en el comportamiento del infractor).

Se determina a continuación el beneficio ilícito:

$$B = [y * (1-p)] / p$$

Dónde:

Y: ingreso o percepción económica (costo evitado)

B: beneficio ilícito que debe cobrarse vía multa

p: capacidad de detección de la conducta

Teniendo en cuenta que:

$$Y = y_1 + y_2 + y_3$$

Dónde:

y1: Ingresos directos

y2: Costos evitados

y3: Ahorros de retraso

y1- Ingresos directos por actividad ilícita: Son los ingresos del infractor generados directamente por la producción, explotación o aprovechamiento expresamente prohibido en la ley o que se ejecute sin el cumplimiento de las condiciones establecidas en ésta.

Evaluado este cargo se concluye técnicamente que esta actividad no genera ingresos directos, debido a que el infractor no recibe ni beneficio monetario ni de ninguna otra índole por no haber implementado las medidas ambientales del caso.

Por lo tanto:

$$y_1 = 0$$

y2 - Costos evitados: Es el beneficio económico obtenido por el incumplimiento de la norma ambiental, estimado como el valor del ahorro económico al evitar las inversiones exigidas por la norma que sean necesarias para prevenir un grado de afectación ambiental o potencial.

$$Y_2 = C_E$$

Dónde:

C_E: Costos evitados

Evaluando la NO construcción de un sistema de almacenamiento adecuado para residuos peligrosos que cumpla con las especificaciones técnicas y ambientales generales que garanticen la seguridad y el adecuado acopio de este tipo de sustancias (lugar construido con materiales no

RESOLUCIÓN No. 01828

inflamables, manejo de diques anti derrame, puertas de seguridad que eviten el acceso a personal no autorizado, señalización completa, etc.), y un kit anti derrames dentro del proyecto, que en el mercado podría tener un costo mínimo de dos millones setecientos mil de pesos (\$ 2.700.000).

A partir de lo anterior se tiene el cálculo de los costos evitados C_E así:

- Punto de almacenamiento temporal = \$ 2.700.000

$$C_E = \$ 2.700.000$$

De modo que,

$$y_2 = \$ 2.700.000$$

y_3 – Costos o ahorros de retrasos: Es la utilidad obtenida por el infractor y expresada en ahorros, derivadas de los retrasos en la realización de las inversiones exigidas por la ley, para este caso se considera que equivale a cero.

$$y_3 = 0$$

Entonces:

$$\begin{aligned} Y &= y_1 + y_2 + y_3 \\ Y &= 0 + \$2.700.000 + 0 \\ Y &= \$ 2.700.000 \end{aligned}$$

ρ - Capacidad de detección de la conducta: Dada en función de las condiciones de la autoridad ambiental y que puede tomar los siguientes valores:

- Capacidad de detección baja: $\rho = 0.40$
- Capacidad de detección media: $\rho = 0.45$
- Capacidad de detección alta: $\rho = 0.50$

Para este cargo la capacidad de detección de la conducta se considera de detección alta: $\rho = 0.50$, toda vez que estas actividades están sujeta a seguimientos formales por parte de la autoridad ambiental, la cual está organizada por Direcciones y a su vez cuenta con subdirecciones, que para este caso es la SCASP la dependencia encargada de realizar el seguimiento y control a estas actividades, conforme lo establece el Decreto 175 de 2009, a su vez la Subdirección de Control Ambiental al Sector Público – SCASP, cuenta con equipo de aproximadamente (40) profesionales técnicos y jurídicos (multidisciplinarios) distribuidos en (4) grupos que desarrollan actividades de control y seguimiento a las obras de construcción públicas y privadas y a todas las demás actividades relacionadas con el manejo de escombros en áreas específicas del Distrito, (Cuenca Salitre, Torca, Tunjuelo y Fucha). Adicionalmente la SCASP cuenta con un grupo técnico de 15 profesionales especializados en el desarrollo de operativos diurnos y nocturnos para la identificación de infracciones ambientales a nivel Distrital.

Una vez definidos estos valores, se tiene que:

Beneficio ilícito:

$$B = [y * (1 - \rho)] / \rho$$

RESOLUCIÓN No. 01828

Como p es 0.5, entonces $B = Y$

$$B = \$ 2.700.000$$

Continuando con la metodología definida en la Resolución 2086 del 2010, para el Cargo tercero se procederá a estimar la **Evaluación del Riesgo (r)**, el cual se obtiene mediante la siguiente relación:

$$r = o \times m$$

Dónde:

r = Riesgo

o = Probabilidad de ocurrencia

m = Magnitud potencial de la afectación

Con el fin de minimizar el grado de incertidumbre se procede a aplicar los conceptos de peligro y mitigación; entendido el peligro, como aquel evento, situación, agente o elemento que tiene el potencial de producir efectos adversos o consecuencias indeseables y entendiendo la mitigación como toda acción que reduce el riesgo de producir daño por parte de un agente dado.

Para el Cargo tercerose identifica como **agente de peligro** los agentes químicos representados en elementos con características Corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, etc.

Una vez identificado el agente que posee un potencial de afectación ambiental, se procede a establecer los posibles impactos en los cuales se concreta la infracción aplicando la metodología de valoración de la importancia de la afectación y suponiendo un **"escenario con afectación"**.

Así pues, de acuerdo a la Tabla No 2 Identificación de Bienes de Protección Afectados de la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental del MAVDT se obtiene que el **bien de protección afectado** se encuentra en:

SISTEMA	SUBSISTEMA	COMPONENTE
Medio Físico	Medio inerte	Suelo

Una vez identificado el agente de peligro y el bien de protección afectados se establecen los potenciales impactos en los cuales se puede concretar la infracción, fundamentados en la no implementación de las medidas de manejo apropiadas y oportunas que evitaran que aproximadamente 6.5 m³ de suelo se contaminaran con hidrocarburos por derrames incontrolados de este tipo de sustancia, las cuales era empleada en actividades del proyecto.

con la metodología definida en la Resolución 2086 del 2010, se define de acuerdo con el lineamiento fijado en el artículo 7, el **grado de afectación ambiental (I)**, para el cálculo de esta variable, se estimará la importancia de la afectación mediante la calificación de cada uno de los atributos, atendiendo los criterios y valores establecidos.

$$I = (3*IN) + (2*EX) + PE + RV + MC$$

Dónde:

IN: Intensidad

RESOLUCIÓN No. 01828

EX: Extensión
PE: Persistencia
RE: Reversibilidad
MC: Recuperabilidad

Para la clasificación de cada uno de los anteriores atributos, se relaciona el impacto con la tabla citada en el artículo 7 de la Resolución 2086 del 2010, proceso que arrojó los siguientes datos:

IN -Se determina para este caso que el valor de incidencia es uno (1), teniendo en cuenta que las normas ambientales aplicadas que tipifican la conducta, no fijan dentro de sus parámetros un valor estándar que determine el grado de cumplimiento o incumplimiento, condición que imposibilita establecer para este caso una desviación del estándar de la norma. Así mismo se debe tener en cuenta que para este caso se asumen un escenario con afectación.

EX - Se fija con un valor de uno (1), ya que el área afectada es menor a una hectárea.

PE - Se refiere al tiempo que permanecería el efecto desde su aparición y hasta que el bien de protección retorne a las condiciones previas a la acción. Para el caso, se considera que la afectación persistirá por un periodo indefinido superior a cinco años, dada la composición química de los HC que hace que estos se consideren compuestos contaminantes de gran importancia por su dificultad de manejo y permanencia en el medio, de acuerdo con lo anterior, se fija para este atributo un valor de cinco (5).

RV -Se refiere a la capacidad del bien de protección ambiental afectado de volver a las condiciones anteriores por medios naturales, una vez se haya dejado de actuar sobre el ambiente.

Atendiendo a lo anterior y teniendo en cuenta que se adicionaron elementos ajenos al ecosistema, Se toma un valor de ponderación igual a 3, debido a que se considera que la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en un periodo entre 1 y 10 años, por tanto se fija para este atributo un valor de tres (3).

MC - Hace referencia a la capacidad de recuperación del bien de protección por medio de la implementación de medidas de gestión ambiental, para el caso, se establece que esto se logra en un plazo inferior a seis meses, por tanto se fija un valor de uno (1), esto se debe a que al retirar el suelo contaminado, se mitiga el impacto, de tal manera que la infiltración se reduce a un mínimo valor, facilitando el proceso de recuperación.

Aplicando la formula, se obtiene:

$$I = (3*1) + (2*1) + 5 + 3 + 1 = 14$$

$$I = 14$$

Una vez establecido el valor de la importancia de la afectación (I) se determina **la magnitud o nivel potencial de la afectación(m)**, la cual se puede calificar como relevante, leve, moderado, severo o crítico, aplicando la metodología de valoración de la importancia de la afectación y suponiendo un "escenario con afectación". Con el valor obtenido de (I) de 12, se determina la magnitud potencial de la afectación con base en la siguiente tabla:

RESOLUCIÓN No. 01828

Tabla 5. Evaluación del nivel potencial de impacto para el cargo 2

Criterio de valoración de afectación	Importancia de la afectación (I)	Magnitud potencial de la afectación (m)
Irrelevante	8	20
Leve	9-20	35
Moderado	21-40	50
Severo	41-60	65
Crítico	61-80	80

Fuente: Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental -2010

La **Magnitud Potencial de la afectación (m)**, se califica como leve, de tal manera que su valor de acuerdo a la tabla anterior es de **35**.

Ahora se calcula la **Probabilidad de Ocurrencia de la Afectación (o)**, la cual se puede calificar como muy alta, moderada, baja o muy baja y atendiendo los valores presentados en la siguiente tabla.

Tabla 6. Valoración de la probabilidad de ocurrencia para el cargo 2

Calificación	Probabilidad de ocurrencia (o)
Muy alta	1
Alta	0,8
Moderada	0,6
Baja	0,4
Muy baja	0,2

Fuente: Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental -2010

Para este cargo, la Probabilidad de Ocurrencia de la Afectación (o), es decir la probabilidad de que se contamine el suelo es **baja** con un valor asociado en la tabla anterior de **0,4**. Teniendo en cuenta el criterio de la destinación del suelo, que se enuncia en el folio 200 del expediente, y a las medidas de manejo ambiental implementadas por URDECO para subsanar el impacto.

Una vez calculados los parámetros Probabilidad de ocurrencia (o) = 0,4 y Magnitud (m) = 35, se calcula el valor del Riesgo (r):

$$r = o * m$$

$$r = 0,2 \times 35$$

$$r = 14$$

Teniendo este valor, se procede a monetizar, mediante la siguiente relación:

$$R = (11,03 \times SMMLV) \times r$$

Dónde:

RESOLUCIÓN No. 01828

R: Valor monetario de la importancia del riesgo
SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente 2015
r: Riesgo

$$R = (11,03 \times 644.350) \times 14$$

$$R = \$ 99.500.527$$

α - Factor de temporalidad:

Para calcular la variable alfa (α) se tiene en cuenta el parámetro **d** y la **tabla 9. Determinación del parámetro Alfa**, establecida en la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental, emitida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2010.

El incumplimiento se dio por cuarenta y ocho (48) días, por tanto, según lo fijado en la **tabla 9. Determinación del parámetro Alfa, $\alpha = 1.3874$** , la cantidad de días se calculó teniendo en cuenta los días transcurridos a partir de la primera visita (11 de mayo de 2012) en la que se identificó el impacto, hasta la cuarta visita (27 de junio de 2012) que se tuvo en cuenta para realizar el concepto técnico que dio cabida al levantamiento de la medida preventiva.

A - Circunstancias agravantes y atenuantes

Para el caso que nos ocupa y conforme la Resolución 2086 de 2010, no existen atenuantes ni agravantes para este cargo, debido a que el infractor no incurre en las causales señaladas de manera taxativa en el artículo 6 de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009.

Ahora bien, para este cargo existe una circunstancia agravante señalada en el artículo 7 de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009, la cual se da por Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta. Sin embargo, esta circunstancia es valorada en la importancia de la afectación según se estipulado en la **Tabla 13: Ponderadores de las circunstancias agravantes**, establecida en la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental. Por lo tanto para este caso:

$$A = 0$$

Ca - Costos asociados

De conformidad con el Decreto 3678 de 2010, estos corresponden a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor en los casos en que establece la ley.

Dado que la SDA no incurrió en gastos diferentes a los propios de su misión (control y seguimiento), no se generó algún costo asociado. Por lo tanto:

$$Ca = 0$$

Cs - Capacidad socioeconómica del infractor

RESOLUCIÓN No. 01828

Para el cálculo de la Capacidad Socioeconómica del Infractor, se tendrá en cuenta la diferenciación entre personas naturales, personas jurídicas y entes territoriales, de conformidad con las tablas definidas en la Resolución 2086 de 2010.

Si se tiene en cuenta, que se trata de una persona jurídica, cuyo tamaño de la empresa es grande de acuerdo con lo descrito en la tasación de multa para el cargo primero, se define una ponderación de 1.0. Por lo tanto:

$$Cs = 1.0$$

Definidas todas las variables y factores establecidos en la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental, acogida mediante Resolución 2086 del 2010, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se procede al cálculo de la multa del cargo 3:

$$Multa = B + [(\alpha * i) * (1 + A) + Ca] * Cs$$

Dónde:

Beneficio ilícito (B) = \$2.700.000

Alfa (α) = 1.3874

Valor monetario del grado de afectación ambiental (i) = \$99.500.527

Costos asociados (Ca) = 0

Circunstancias agravantes y atenuantes (A) = 0

Capacidad socioeconómica del infractor (Cs) = 1.0

Por consiguiente,

$$Multa = \$2.700.000 + ((1.3874 * \$99.500.527) * (1 + 0) + 0) * 1$$

$$Multa \text{ cargo 3} = \$ 140'747.031$$

Por tanto el valor de la multa para el tercer cargo equivale a la suma de **Ciento cuarenta millones setecientos cuenta y siete mil treinta y uno pesos m/cte. (\$140'747.031)**

El valor total de la multa es la sumatoria de los valores obtenidos por cada cargo, así:

$$Multa \text{ cargo 1} = \$ 39.487.725$$

$$Multa \text{ cargo 2} = \$ 41.503.897$$

$$Multa \text{ cargo 3} = \$ 140'747.031$$

$$Multa = \$ 39.487.725 + \$ 41.503.897 + \$ 140'747.031$$

$$Multa = \$ 221'738.653$$

Por tanto el valor total de la multa por los tres cargos formulados equivale a la suma de **Doscientos veintiún millones setecientos treinta y ocho mil seiscientos cincuenta y tres pesos m/cte. (\$221'738.653).**

3. CONSIDERACIONES FINALES

RESOLUCIÓN No. 01828

Haciendo énfasis en las evidencias presentadas durante las diferentes visitas de control y seguimiento ambiental realizadas al proyecto ALTOS DE LA SABANA ubicado en la Dg 77 B N° 120 A -45 en la Localidad de Engativá, ejecutado por la CONSTRUCTORA URDECO S.A. con Nit800225893-9, con respecto a los impactos ambientales descritos y documentados en las actas de visita de evaluación de impactos ambientales, la imposición de la medida preventiva en flagrancia y la resolución que impone medida preventiva; información debidamente referenciada en el presente concepto técnico y emitida por la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), en la que se ratifica el incumplimiento a la normatividad ambiental vigente, por el RIESGO POTENCIAL que estas afectaciones representan para la infraestructura de la red local de alcantarillado, vías vehiculares, recursos de aire, suelo y condiciones medioambientales generales.

Teniendo en cuenta, todas las consideraciones sustentadas anteriormente que dieron cabida a la estimación de la multa total tasada de acuerdo con los lineamientos establecidos en la **Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normatividad Ambiental** emitida por el **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2010** y fijada a través de la **Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010**, resultante en la suma de **Doscientos veintiún millones setecientos treinta y ocho mil seiscientos cincuenta y tres pesos m/cte. (\$221'738.653)**, se sugiere al grupo jurídico de la SCASP realizar las acciones correspondientes para continuar con el proceso sancionatorio y en especial hacer efectivo el cobro de la presente multa.

(...)"

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar responsable a URDECO S.A., identificada con Nit 800.225.893-9, del pliego de cargos formulado mediante Auto No 1563 del 06 de octubre de 2012, por haber vulnerado el artículo 19 de la Resolución 3957 de 2009, el parágrafo 2 del artículo 2° del Decreto Distrital 357 de 1997, así como los literales G y H del Decreto 4741 de 2005, y los artículos 4, 5 y 17 de la Resolución 1188 de 2003, dentro del procedimiento sancionatorio ambiental iniciado por esta Autoridad, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Como consecuencia de la anterior declaración, imponer a URDECO S.A., identificada con Nit 800.225.893-9, sanción de multa por la suma de **Doscientos veintiún millones setecientos treinta y ocho mil seiscientos cincuenta y tres pesos m/cte. (\$221'738.653)**, por las infracciones recogidas en los cargos formulados mediante Auto No 1563 del 06 de octubre de 2012, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

PARÁGRAFO PRIMERO.- La multa anteriormente fijada, se deberá cancelar en el término de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la ejecutoria de la presente resolución al infractor, a orden de la Secretaría Distrital de Ambiente (Fondo de Financiación del Plan de Gestión Ambiental), concepto M-05-550 otros, en la Tesorería Distrital, ventanilla número 2, ubicada en el Supercade de la Carrera 30 con Calle 26 y previo diligenciamiento del formato para el recaudo de conceptos varios, disponible en la sede de la Entidad, ubicada en la Carrera 14 No 54- 38. Una vez efectuado el pago se deberá a

RESOLUCIÓN No. 01828

llegar a esta Secretaría, copia del recibo expedido con destino al expediente SDA-08-2012-785

PARÁGRAFO SEGUNDO.- El incumplimiento en los términos y cuantías indicadas, dará lugar a su respectiva exigibilidad por la jurisdicción coactiva, de la cual en virtud de la Ley 6ª de 1992, se encuentran investidas las autoridades públicas del denominado orden nacional.

ARTÍCULO TERCERO.- La sanción impuesta mediante el presente acto administrativo, no exime al infractor del cumplimiento de las normas sobre protección ambiental o manejo de los recursos naturales renovables y de los actos administrativos que expida esta Autoridad.

ARTÍCULO CUARTO.- Notificar el contenido de la presente resolución a URDECO S.A., identificada con Nit 800.225.893-9, a través de su representante legal señor MANUEL ENRIQUE TORO ORTIZ, identificado con cédula de ciudadanía 17.168.938, o quien haga sus veces, o su apoderado debidamente constituido, en la Calle 70 No. 5-05 de esta ciudad, de conformidad con el artículo 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO QUINTO.- Comunicar la presente Resolución a la Subdirección Financiera de la Dirección de Gestión Corporativa de esta Secretaría para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO.- Comunicar a la Procuraduría Ambiental y Agraria de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Publicar la presente Resolución en el boletín Ambiental que para el efecto disponga. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO OCTAVO.- Reportar la información correspondiente en el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA – de conformidad con lo establecido en los artículos 57 y 58 de la Ley 1333 de 2009 y en la Resolución 415 de 2010, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

ARTÍCULO NOVENO.- Contra la presente providencia procede el recurso de reposición ante esta Dirección dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación con plena observancia de lo establecido en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo, en armonía con el art 308 de la ley 1437.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Dado en Bogotá a los 08 días del mes de octubre del 2015**

RESOLUCIÓN No. 01828



**ANDREA CORTES SALAZAR
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL**

EXPEDIENTE: SDA-08-2012-785

Elaboró:

HENRY CASTRO PERALTA	C.C: 80108257	T.P: 192289 CSJ	CPS: CONTRATO 610 de 2015	FECHA EJECUCION:	6/05/2015
----------------------	---------------	-----------------	---------------------------	------------------	-----------

Revisó:

Consuelo Barragán Avila	C.C: 51697360	T.P: N/A	CPS: CONTRATO 338 DE 2015	FECHA EJECUCION:	3/09/2015
-------------------------	---------------	----------	---------------------------	------------------	-----------

Janet Roa Acosta	C.C: 41775092	T.P: N/A	CPS: CONTRATO 637 DE 2015	FECHA EJECUCION:	12/06/2015
------------------	---------------	----------	---------------------------	------------------	------------

John Ivan Gonzalo Nova Arias	C.C: 79579863	T.P:	CPS: CONTRATO 824 DE 2015	FECHA EJECUCION:	8/10/2015
------------------------------	---------------	------	---------------------------	------------------	-----------

Sandra Patricia Montoya Villarreal	C.C: 51889287	T.P:	CPS:	FECHA EJECUCION:	3/09/2015
------------------------------------	---------------	------	------	------------------	-----------

Aprobó:

ANDREA CORTES SALAZAR	C.C: 52528242	T.P:	CPS:	FECHA EJECUCION:	8/10/2015
-----------------------	---------------	------	------	------------------	-----------