



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

RESOLUCIÓN No. **1010**

"POR LA CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA"

EL DIRECTOR LEGAL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En ejercicio de las facultades asignadas por el Decreto Ley 2811 de 1974, en concordancia con el Decreto 1594 de 1984, la Ley 99 de 1993, el Decreto 948 de 1995, la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Resoluciones DAMA 1074 de 1997, 1208 de 2003, el Decreto Distrital 561 del 29 de diciembre de 2006, y la Resolución 110 del 31 de enero de 2007 de la Secretaría Distrital de Ambiente, y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que mediante Resolución 62 del 30 de enero de 2006, expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, se impuso medida preventiva de suspensión de la actividad minera en sus fases de explotación y transformación, llevadas a cabo por la Ladrillera Prisma S.A., identificada con NIT 8605223510, ubicada en el kilómetro 10, vía a Usme de esta ciudad.

SOLICITUD REVOCATORIA DIRECTA RESOLUCIÓN 62 DEL 30 DE ENERO DE 2006

Que a través del radicado 2006ER9246 del 3 de marzo de 2006, la abogada Adriana Martínez Villegas como apoderada de la sociedad Ladrillera Prisma S.A., solicitó la revocatoria directa de la citada resolución, señalando entre otras razones, las que a continuación se resumen, así:

1. Situación de hecho:

Ladrillera Prisma S.A., se ha esforzado por obtener la totalidad de los permisos, concesiones y autorizaciones para adelantar sus trabajos minero-industriales, sin lograr un pronunciamiento favorable a sus peticiones por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, y posteriormente de esta Entidad, así mismo, ha trabajado en forma conjunta con esta entidad en el proyecto Parque Minero Industrial de Usme, llegando a convenir la constitución de un proyecto piloto de regularización y mejoramiento de las condiciones ambientales, en contraprestación de la agilización de los trámites de permisos y autorizaciones por ellos solicitada.

2. Plan de Manejo Ambiental:

Ladrillera Prisma S.A. ha implementado el Plan de Manejo Ambiental presentado desde el

Bogotá (in indiferencia)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

año de 1995 a consideración de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, igual que el complemento entregado con radicación 1999-000-04830 ante dicha Corporación, cuyos informes de avance han sido remitidos a esta Entidad; manifiesta que el plan que no ha sido evaluado, a pesar de las múltiples solicitudes efectuadas al respecto, teniendo en cuenta que la industria se encontraba en el escenario 3 descrito en la Resolución 1197 de 2004.

3. Permiso de emisiones para fuentes fijas:

La industria ha efectuado todas las gestiones necesarias para obtener el permiso de emisiones, por esta razón, presenta un recuento de lo ocurrido en relación con dicho tema, así:

- Mediante Resolución 23709 del 5 de julio de 1995, la Secretaría de Salud de Bogotá concedió autorización sanitaria de funcionamiento Parte Aire por cinco (5) años.
- A través del radicado N° 00070-1 de fecha 8 de enero de 1998, se sometió a consideración de la CAR el Estudio de Emisiones realizado por la firma Ingeniería Ambiental de Colombia –INAMCO LTDA.
- Con radicación N° 1999-000-04830-1 calendada 13 de agosto de 1999, le pidieron a la CAR un pronunciamiento sobre el permiso de aire en trámite.
- El 31 de julio de 2000 allegaron el Formulario IE-1 sobre el estado de emisiones al aire para fuentes fijas, en atención a lo dispuesto en los Decretos 02 de 1982, 948 de 1995 y la Resolución 398 de 1995.
- Por medio del radicado N° 2001-0000-02575 del 27 de marzo de 2001, se anexó respuesta de INAMCO en consideración a lo requerido mediante Auto DRL-0043 del 14 de febrero de 2001.
- Mediante radicado N° 2002EE5579 del 7 de marzo de 2002, se certificó que la Ladrillera Prisma S.A. estaba tramitando un permiso de emisiones.
- Con Memorando MSJ 2216 del 20 de noviembre de 2002, la Subdirección Jurídica del DAMA remite a la Subdirección Ambiental Sectorial el expediente 062-2002 para que se emita concepto técnico respecto al estudio de emisiones atmosféricas.
- Desde el 1 de abril de 2003 se informó a esta Entidad que se estaba pendiente del pronunciamiento de la Subdirección Ambiental Sectorial para efectuar los ajustes del caso, o en su defecto, para obtener el permiso correspondiente. Debiéndose insistir en tal petición el 22 de agosto de 2003.



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

- Con fecha 23 de octubre de 2003, la Subdirección Jurídica informa que se estaba preparando el acto administrativo correspondiente con fundamento en el Concepto Técnico 1099 del 25 de febrero de 2003, con el objeto de que se cumpla lo allí sugerido.
- A través del requerimiento SJ N° 181701 del 23 de octubre de 2003 se impone a la Ladrillera Prisma S.A. una serie de obligaciones para el otorgamiento del permiso de emisión atmosférica.
- Con radicado N° 2004ER3266 del 28 de enero de 2004 se allegó la Programación del Monitoreo Isocinético elaborado por la Compañía DAPHNIA LTDA.
- El radicado 2004ER14388 del 27 de abril de 2004, contiene la nueva programación; soportada en la Resolución 1208 de 2003 y en lo sugerido por funcionarios de esta Entidad.
- Mediante radicado 2004ER15956 del 6 de mayo de 2004 se presentó un cuadro con las granulometrías.
- El radicado 2004ER29779 del 26 de agosto de 2004 hace referencia al estudio de Emisiones en fuentes fijas, la evaluación de calidad de aire y el modelo de dispersión de contaminantes.
- Con radicado 2004ER34412 del 30 de septiembre de 2004 se anexó el formulario para tal evaluación, se presentó el certificado de existencia y representación legal y se cancelaron los derechos de evaluación.
- Mediante radicado 2005ER18839 del 31 de mayo de 2005 se insiste en la evaluación para que se realice lo antes posible.
- Finalmente el estudio fue evaluado sin que la Subdirección Ambiental Sectorial modificara el concepto técnico 1099 del 25 de febrero de 2005 y sin que la Subdirección Jurídica aclarara el Requerimiento SJ N° 181701 del 23 de octubre de 2003, para precisar los criterios de elaboración del estudio y de posterior evaluación del mismo.

4. Permiso de emisiones para fuentes dispersas:

Sostiene que en el requerimiento SJ N° 839511 de 2002 se exigió la presentación de un programa de humectación de vías internas en épocas de sequía, o cuando por el flujo de vehículos se intensifique la emisión de partículas al aire, pero no se mencionó la necesidad de un permiso, por lo que se pensó que estos impactos podrían ser manejados mediante el Plan de Manejo Ambiental. Así mismo, se ordenó un estudio de calidad de aire, pero no se especificó su contenido y alcance.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

4

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

Expedida la Resolución 1208 de 2003 y dado que no existía en el DAMA una metodología para estimar las emisiones fugitivas o dispersas, esta Entidad les relevó de tal evaluación en razón a que "estaba adelantando un trabajo con la Universidad Distrital con el propósito de establecer esa metodología".

5. Consideraciones para el cierre de la mina:

Los conceptos e informes técnicos que sirvieron de fundamento para la expedición de la Resolución 62 de 2006 tienen una antigüedad inaceptable y por tanto no es posible soportarse en ellos para imponer una medida preventiva, como quiera que esta debe sustentarse en amenazas reales, inminentes y comprobadas.

Teniendo en cuenta que no se les dio la posibilidad de controvertir tales conceptos, les resulta oportuno hacer las siguientes aclaraciones, a las observaciones del concepto que se encuentran subrayadas así:

- Informe técnico SAS N° 6164 del 23 de agosto de 2004:

Inminencia de riesgo de deslizamiento por la existencia de coluviones: En el documento anexo denominado "Observaciones y Anotaciones Técnicas al Informe Técnico SAS 6164 de 2004", se discute técnicamente la presencia de coluviones en el depósito o de problemas geotécnicos que impliquen inestabilidad activa o potencial. Los registros fotográficos anexos muestran que el talud sigue allí sin señal alguna de inestabilidad, y que por ende, no hay movimientos de remoción en masa.

La erosión como detonante de procesos de inestabilidad, atribuido a la deficiencia en el manejo de aguas superficiales: La calidad de los materiales de arenas y arcillas inciden en la formación de surcos y este no es un problema crítico ni detonante de procesos de inestabilidad.

Fenómenos de remoción en masa, que podrían causar caída de bloques provenientes de depósitos fluvioglaciales: Las condiciones de la zona en materia de estabilidad siguen iguales a las presenciadas el día de la visita y que se encuentran contempladas en los registros fotográficos 7 y 8 del citado informe técnico, "dado que la apariencia de la parte alta del cerro y la presencia de los bloques son características naturales del terreno, no generadas por la minería".

Aspectos geotécnicos: El documento técnico adjunto explica el proceso y da cuenta de la actualización del diseño de la mina dando la justificación para la forma como se explotó la arcilla. En reunión sostenida el 30 de junio de 2004 funcionarios de esta Entidad se comprometieron a entregar los términos de referencia para los Planes de Manejo y Restauración Ambiental de la mina, términos que nunca fueron recibidos, pese a que ellos incluirían aspectos geotécnicos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

5

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 051010

Aspectos ambientales de manejo y recuperación del predio: En la actualidad se encuentra prácticamente concluida la obra que tiene que ver con el canal de ladrillo en el costado norte del predio, paralelo a la vía de acceso principal, y allí se recogen las aguas de escorrentía superficial provenientes de los cerros ubicados por encima de la mina y otros predios diferentes al de la ladrillera, para proteger la vía pública y el barrio de la afectación de aguas lluvias, en la zona no existe un alcantarillado pluvial, para recoger las aguas que corren por la vía pública y los barrios aledaños

El manejo de aguas y los reservorios: Existen tres reservorios: uno superior que recibe las aguas que se utilizarán en la planta de producción y dos inferiores con el mismo fin; que incluso se han mejorado las obras que permiten el manejo de escorrentías, ante la remota posibilidad de que se llegaren a colmar los reservorios, se cuenta con el bombeo de las aguas al canal perimetral. Para las aguas que corren por debajo del nivel de los reservorios, se han construido cunetas en tierra, que conducen esta agua a los sedimentadores y de allí al canal perimetral, lo que se demuestra con los documentos fotográficos anexos.

No hay sedimentadores y solo dos pequeñas cajas desarenadoras para las aguas lluvias de la mina: Aunque para la época de la visita no existían estos elementos, hoy día está avanzada la construcción de dos sedimentadores que próximamente estarán en funcionamiento. En realidad son cuatro cajas desarenadoras, y no dos, las que prestan su servicio a la mina y a la planta

Solo hay cobertura vegetal en la zona más alta del predio donde colinda con el Barrio El Pedregal y que no se observó dentro de los frentes mineros zonas empedradas o con proceso de revegetalización: Sólo cuando finalice la primera etapa del diseño minero actual se iniciarán labores de revegetalización de los taludes finales, dado que en la mina no se cuenta con taludes definitivos.

El método de explotación es por bancos ascendentes, que es inadecuado. No se garantiza una estabilidad final de terreno: La explotación se ha desarrollado de tal manera, por la cercanía de la mina con la planta de producción, lo que requería ampliar las áreas cercanas a la planta donde posteriormente se adecuarán reservorios de almacenamiento de aguas que desaparecen con la actividad minera que se desarrollará en las etapas 2 y 3 del diseño minero adjunto; donde se explica el avance de la mina y el sistema de explotación por bancos descendentes

No se observó en el terreno una materialización de algún tipo de diseño minero y si existe no está representado o indicado físicamente en el terreno: Tratándose de una compañía beneficiaria de un título minero debe tenerse un diseño minero y que adicionalmente se cuenta con un tecnólogo de minas que dirige diariamente y asesores externos en geología e ingeniería de minas que supervisan con la periodicidad necesaria los trabajos.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

6

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

La autoridad minera es quien ejerce el control sobre la explotación en los aspectos técnico-mineros, y por tanto se le cuestiona a esta Entidad el que opine en relación con el diseño minero y su desarrollo, sin embargo, se allega con la solicitud de revocatoria la actualización del diseño minero que se está implementando.

- Informe técnico 6954 del 31 de agosto de 2005:

Información Meteorológica. - *"La falta de esta información hizo imposible establecer cuales son las áreas más afectadas por las emisiones de la empresa"*: Los registros utilizados para el desarrollo del modelo de dispersión corresponden a la información horaria suministrada por la Estación Central de Mezclas de la Red de Monitoreo de esta Entidad, al establecer las frecuencias de ocurrencia de la dirección del viento, en ellas se aprecia una tendencia unidireccional muy marcada en la circulación de los vientos en sentido S – N y por esta razón así se reporta, las otras direcciones tienen porcentajes de ocurrencia demasiado bajos y por esta razón no se aprecian en la gráfica, como tales datos corresponden a una estación propia de esta Entidad, no se consideró necesario anexarla en forma impresa ya que físicamente estos registros se encontraban incluidos en los cálculos para el desarrollo del modelo.

Descripción de procesos para definir fuentes dispersas o difusas para cálculo de límite máximo: La información detallada sobre los procesos productivos de la empresa en el área de estudio, con el fin de identificar las fuentes dispersas o difusas, no fue incluida en el informe de común acuerdo con el ingeniero de turno de esta Entidad, que se encargaba de la supervisión y auditoria de los trabajos de ese tipo de estudios, debido a que dicho profesional se encontraba desarrollando un proyecto académico, para determinar específicamente las características en emisiones fugitivas, dispersas o difusas, de todo el parque minero, debido al retraso del trabajo con los estudiantes de la Universidad Distrital que estaban comprometidos con dicho trabajo, el funcionario de esta Entidad, autorizó la entrega del informe final sin incluir esta información.

Información sobre puntos de emisión: En el capítulo III del informe se presenta la descripción general sobre la actividad industrial junto con la información más relevante sobre la fuente evaluada como son: tipo de horno y ducto, material de construcción del ducto, altura efectiva de la chimenea, espesor de la pared de la chimenea, consumo de combustible entre otros.

Estudios de emisiones: El estudio de emisiones atmosféricas presentado cumple con los requisitos del artículo 6° de la Resolución 1208 de 2003 expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente. No se presenta información sobre proyecciones de la producción a 5 años debido a que para la empresa resulta muy difícil hacerlo dado que el sector de la construcción responde a ciclos de oferta y demanda que no pueden ser predecibles con tanta anterioridad.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

7

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN N.º 1010

Límite máximo de emisión: Como la empresa cuenta con una sola fuente fija puntual, el cálculo del límite máximo de emisión se realizó involucrando únicamente esta fuente.

Información sobre patios de almacenamiento: Se insiste en señalar que por concertación con el ingeniero de turno, toda la información correspondiente a áreas de almacenamiento le fue suministrada directamente para la determinación de las emisiones fugitivas. De manera complementaria, el ingeniero junto con los estudiantes de dicha universidad corroboraron directamente en la planta alguna de estas áreas e hicieron el levantamiento de alguna información.

Diseños de sistemas de control: Para aclarar lo allí señalado, remite a los planos que acompañan la solicitud de revocatoria.

Corrección de la emisión de acuerdo con el Oxígeno de referencia: Según los resultados de la evaluación de emisiones atmosféricas en la chimenea y una vez conocido que los diferentes tipos de hornos de cualquier proceso ladrillero no trabajan en condiciones de aire controlado, se hace necesario trabajar con excesos de aire muy por encima del valor de referencia, dado que no resulta eficiente apagar el ventilador por causa de la entrada y salida de material que ocasiona el ingreso de aire adicional que se traduce en mayores excesos de aire; se convino con el ingeniero de turno presentar los resultados en condiciones reales del proceso, es decir, sin la corrección del oxígeno de la referencia ya que la normativa vigente no fue concebida para equipos que operan en condiciones de aire controlado como calderas y otro tipo de hornos.

Elementos de calibración y/o verificación: La industria evidenció ante el personal auditor de esta Entidad, que los equipos de medición utilizados para la evaluación de la calidad del aire, se ajustaban a los requerimientos de la EPA y de la ASTM. Este tipo de procedimientos que garantizan la confiabilidad en las mediciones, deben estar acordes con los requerimientos de ésta última entidad o alguna equivalente para acceder a la certificación de un sistema de calidad como la que posee dicha ladrillera. Por esta razón fueron aprobados y aceptados en la visita de seguimiento a las estaciones en campo, aunque de ello no se tiene constancia.

Visita de auditoría: Para dar inicio a los trabajos de campo, se contó con la presencia del ingeniero de turno de esta Entidad, con quien en conversaciones y visitas de campo se fue ajustando la programación de manera conjunta con el auditor.

Información del carbón y consumo: Contrario a lo que se dice, en el Capítulo III del informe denominado Información sobre la empresa y fuentes de emisión, se presenta el consumo promedio horario reportado por la empresa de 486 kilos de carbón térmico. Que igualmente se da cuenta de las horas de trabajo al día para determinar el consumo diario del carbón en el horno. También se presentó el análisis del carbón utilizado y se anexa



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

8

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No 1010

copia de dicho reporte.

Presión Barométrica: Para los registros utilizados en la verificación de la consola se usaron valores de presión barométrica leídos en el momento de cada verificación en el laboratorio. Dado que entre el laboratorio y la ladrillera existen diferencias de altura sobre el nivel del mar cercanas a 50 msnm, tales diferencias se ven reflejadas en la variación de la presión barométrica, lo cual es fácilmente verificable. Es importante anotar que esta ligera diferencia menor al 0.05%, no afecta en ningún momento los resultados de verificación de la consola debido a que este parámetro es solo una de las variables para determinar la presión crítica de vacío que para este caso en particular fue de 1,33 Hg. Esta presión crítica se ajusta siempre según el procedimiento entre 1,2 o más pulgadas de Hg por encima de la calculada. Dado que durante el proceso de verificación llevado a cabo se registró como presión crítica un valor de 12.5 de Hg; si se hubiera utilizado la presión barométrica del muestreo las condiciones de verificación en ese momento seguirán siendo las mismas. Respecto a la fecha de verificación de la consola, esta se realizó el 31 de mayo de 2004 en las instalaciones de la ladrillera y también se contó con la presencia del ingeniero de esta Entidad.

Hora inicial y hora final: Los registros en campo muestran los datos sin completar el periodo de tiempo para cambiar los filtros que puede oscilar entre tres y cinco minutos como máximo. Así que, al tomar el valor máximo de 5 minutos los registros de concentración diarios pueden variar como máximo en 0.31 ug/m^3 , lo que significa que para una concentración de 100 ug/m^3 , la variación no superaría el 0.3% del resultado, encontrándose dentro de las márgenes de error de estos estudios.

Modelo matemático de dispersión: Para dar inicio a la aplicación del modelo de dispersión, se contó también con la aceptación del ingeniero de esta Entidad, con quien se concertó todo lo pertinente a su aplicación y se estuvo de acuerdo en la utilización del ISC de tipo Gaussiano para el parque minero, ya que involucra condiciones propias del terreno, toma en consideración 8 direcciones diferentes del viento, con distintas tasas de emisión y permite tener en cuenta cada una de las alturas efectivas, afectadas por el porcentaje de ocurrencia real, involucrando las clases estabildades atmosféricas definidas por Pasquill.

Planos de dispersión: Los planos de dispersión de los contaminantes con las isoclinas se anexaron en copia magnética junto con el informe; que sin embargo se adjunta nuevamente una copia en medio magnético de estos planos originales para mayor comprensión.

Hojas de campo: Toda la información de campo que sirvió de base para el estudio, como registros de calibración, hojas de campo, fue entregada al mismo ingeniero a lo largo de la realización de los trabajos de campo en todas las plantas evaluadas dentro del proyecto, sin embargo y con el fin de confrontar tales registros, se anexa fotocopia de los



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

9

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 51010

datos de campo de los estudios ambientales presentados.

En cuanto al planteamiento denominado "*Respuestas Observaciones Resolución 0062 del 30 de Enero de 2006*", expuesto en los numerales 17 a 26 del escrito por el cual se solicita la revocatoria de la citada resolución, es de anotar que el mismo hace alusión a los aspectos técnicos de los conceptos reseñados en el punto anterior de este acto administrativo, que recoge textualmente lo consignado en relación con el concepto técnico 6954 del 31 de agosto de 2.005.

- Informe Técnico 367 del 20 de enero de 2004:

Resalta que en el numeral 3° de la visita y evaluación de la actividad, se anotan las opiniones profesionales de la funcionaria comisionada, señalando entre otros, que no se observaron emisiones contaminantes, las instalaciones de la planta están siendo protegidas para evitar la emisión de material particulado, las aguas residuales pasan por un sedimentador que permite retener gran parte de la fracción sólida, las aguas lluvias son conducidas por un sistema que canaliza, disminuye energía y permite retener parte de la fracción sólida mediante un desarenador, los lodos obtenidos son escurridos y llevados al área de la mina para disponerlos como parte de la recuperación de suelos, las emisiones de material particulado, también permiten minimizar los niveles de ruido al exterior, se han implementado jarillones por el costado norte, los cuales están siendo revegetalizados y empradizados, permanencia de aceites usados dentro de la planta es mínima, participa en un Programa de Producción más Limpia liderado por esta Entidad, con el propósito inicial de ponerse al día en la consecución de los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales necesarios para la operación de las plantas

6. Situación de derecho:

Afirma la apoderada de la Ladrillera Prisma S.A., que la Resolución 062 del 30 de enero de 2006 viola la ley, la Constitución y causa un agravio injustificado a la firma que representa, al no dar traslado del contenido de los conceptos o informes técnicos para que se controvierta su contenido; con lo que se niega el derecho de contradicción y defensa, pilares fundamentales del debido proceso consagrado en el artículo 29 de nuestra Carta Política.

Se vulnera igualmente la legítima defensa al no otorgar el recurso de reposición a una resolución que impone medidas preventivas.

Se quebranta la ley y la Constitución, al no dar cumplimiento a los procedimientos y plazos establecidos en las normas para los pronunciamientos y evaluaciones, y al no aplicar los principios señalados en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN N^o 10 10

- Se causa un agravio injustificado porque:
 - Se ha impuesto una medida preventiva con base en un concepto técnico de agosto de 2004, que hace referencia a diligencia de monitoreo que se llevó a cabo en el mes de junio de tal año.
 - Se carece de comprobación previa sobre de la preexistencia de las circunstancias allí consignadas.
 - Dicho concepto técnico contiene una información que no se ajusta a la realidad, y que no fue posible impugnar, solicitar aclaraciones, explicaciones o justificaciones, por lo que la decisión es unilateral y arbitraria.
 - Se negó el debido proceso al exceder los términos establecidos en la ley y *"se llevó a la Compañía al extremo que habiendo pedido la renovación del permiso con dos años de anticipación a su vencimiento, el permiso se venció y tuvo que trabajar con base en una renovación en trámite y ahora es objeto de cierre por no tener el citado permiso de emisiones al aire"*.
 - Habiéndose presentado la totalidad de los requisitos legales y atendidos los requerimientos de la autoridad, con el cierre de la mina y la planta, se verá en una situación económica extremadamente difícil, por la suspensión de los contratos de trabajo, por prescindir de la colaboración de los transportadores y demás personal indirecto y por el incumplimiento de sus obligaciones dinerarias.
 - No podrán obtener los beneficios tributarios de la industria de bajo o medio impacto, de acuerdo con el Decreto Distrital 105 de 2003.
 - Al no tener autorizaciones y permisos ambientales no podrá hacer parte del directorio de proveedores del IDU.
- *"Violación del debido proceso en la adopción de las medidas preventivas"*

De acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política, se viola el debido proceso que implica la garantía de los preceptos: legalidad y preexistencia de procedimientos y normas sustanciales; funcionario competente; legalidad de la actuación administrativa; presunción de inocencia; derechos de defensa sustancial y técnica; derechos de controversia como garantía sustancial dentro del proceso administrativo; derecho a impugnar las decisiones administrativas; derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho; derecho a la declaración como nulas de pleno derechos de las pruebas obtenidas con violación del debido proceso; derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas; y derecho a pedir que se practiquen todas las pruebas.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

11

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

Argumenta que al considerar que los conceptos e informes técnicos no son objeto de traslado al interesado, se evidencia la inaplicación de los principios de celeridad, imparcialidad, publicidad y contradicción.

"El sustento aparente está en que el párrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993 estableció que el procedimiento a seguir para la imposición de medidas preventivas y sanciones es el establecido en el Decreto 1594 de 1.984. El citado decreto que es anterior a la Constitución Nacional prescribe la ausencia de recursos para las "medidas sanitarias" no así para las "medidas de seguridad" o preventivas, y la ley 99 de 1.993 a su vez, al definir las sanciones y medidas preventivas, no incluyó la categoría de "medidas sanitarias", dado que los permisos sanitarios ya no existen, teniendo en cuenta que el concepto de lo que se entiende por medio ambiente ha evolucionado".

Resalta que esta Entidad equipara medidas sanitarias y medidas de seguridad, sin tener en cuenta lo señalado en los artículos 186 y 187 del decreto 1594 de 1984, donde se hace una diferenciación entre las unas y las otras, al haber desaparecido las licencias sanitarias, las medidas sanitarias no existen y el artículo 187 pierde su vigencia. Al hacer extensiva la restricción de los mecanismos de impugnación de las medidas sanitarias a las medidas preventivas, se niega el derecho de defensa, que tiene amparo constitucional y no corresponde al Estado de Derecho.

Frente a los actos administrativos definitivos, de acuerdo con la teoría básica del derecho administrativo, se ha establecido que aquellos que ponen fin a una actuación administrativa procede en vía gubernativa los recursos de reposición y apelación, siendo improcedente contra los de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución, que no es el caso de Ladrillera Alemana, "a la cual se impone una orden de cierre de su explotación y se le niega la solicitud de cambio del régimen aplicable y la evaluación de un nuevo Plan de Manejo Ambiental presentado desde el año 2004, y también un cierre y la orden de repetir todos los estudios, como resultado de la evaluación de la solicitud de permiso de emisiones".

- *"Violación del debido proceso en la evaluación técnica de los documentos sobre emisiones al aire".*

Anota que el radicado 28974 del 20 de agosto de 2004 (Emisiones Atmosféricas para fuentes fijas, calidad de aire y el modelo de dispersión de contaminantes), no corresponde a documento presentado por la industria pues el radicado no es de ellos.

Además, la información se evalúa con base en norma distinta a la utilizada como sustento del Requerimiento 181701 del 23 de octubre 2003, que pese a ser expedido con posterioridad a la Resolución 1208 de 2003 se sustentó en la Resolución 391 de 2001, por tanto, debió modificarse el concepto técnico 1099 del 25 de febrero de 2003 y precisar nuevamente el contenido y alcance del estudio, para que la evaluación se ajustara a dicho



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN N.º 1010

concepto, para dar aplicación al principio de legalidad y preexistencia de procedimientos y normas sustanciales aplicables, con base en el manual de funciones de la Subdirección Jurídica y Ambiental Sectorial de esta Entidad.

- *"Violación del debido proceso en el incumplimiento de los términos establecidos en la ley para el permiso de emisiones"*

En este sentido, señala que se negó el derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas, violando los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, al no respetar los términos establecidos en el artículo 76 del Decreto 948 de 1995, como es no expedir al auto de inicio del trámite, no efectuar la visita técnica, no evaluar la información técnica presentada

- *"Violación del debido proceso en el incumplimiento de los términos establecidos en la ley para la evaluación técnica del Plan de Manejo Ambiental"*

Se dice que el Plan de Manejo Ambiental actualmente utilizado, se allegó en el mes de febrero de 1995, y que se han venido presentando informes de avance desde que esta Entidad avocó el conocimiento del trámite, sin que la administración evaluara dicho plan y para que ahora exija la presentación de uno nuevo; violándose lo estatuido en el párrafo 2° del artículo 3° de la Resolución 1197 de 2004, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; por lo que se violó el debido proceso al negarse el servicio de administración pública y el derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas

- *"Naturaleza de la decisión – Procedencia de los recursos de la vía gubernativa"*

La Resolución 62 del 30 de enero de 2006, se expide con fundamento en los conceptos e informes técnicos ya citados, que constituyen actos preparatorios encaminados a investigar la violación de la normatividad vigente. En consecuencia se expide el acto definitivo, que para el permiso de emisiones pone en conocimiento el resultado de la evaluación técnica de la documentación presentada, y *"para el evento del Plan de Manejo y Restauración Ambiental se procede a imponer unas medidas cautelares que tienen como propósito prevenir los supuestos "efectos dañosos de ciertos actos o conductas" sobre la salud humana y el ambiente"*. La resolución en comento constituye un acto definitivo, por tanto proceden los recursos de la vía gubernativa.

En el Manual de Procesos y Procedimientos de esta Entidad, previstos tanto para la Subdirección Jurídica como de la Subdirección Ambiental Sectorial, se establecen una serie de pasos para la presentación del recurso de reposición para las medidas preventivas y que se conceden en el efecto devolutivo.

- *"Motivación de la decisión – Inadecuada e insuficiente"*



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. DE 1010

Advierte la solicitante, que la orden de cierre de la actividad económica riñe con el principio de proporcionalidad y el de culpabilidad, como quiera que la sanción es superior a la circunstancia o hecho cometido.

- *"Necesidad de la contradicción – Los conceptos son pruebas"*

Se dejó de aplicar el principio de imparcialidad y contradicción, al no tener la oportunidad de contradecir los conceptos técnicos emitidos por esta Entidad, que constituyen pruebas dentro del procedimiento, de los cuales no se conoce su texto.

- *"Exigencia de información contenida en otra documentación o que es de conocimiento del D.A.M.A."*

Se indica que no es necesaria una certificación del uso del suelo, cuando el Plan de Ordenamiento territorial señala el uso del suelo en cada localidad. Se dice que la compañía no aportó información sobre el consumo de carbón, pese a que en el cuadro de la página 4ª del concepto técnico 6954 de 2004 se consigna que el porcentaje del consumo de combustible por hora.

- *"Parque Minero Industrial de Usme":*

Dentro del trámite de creación del Parque Minero Industrial de Usme, se participó activamente en la entrega de la información y documentación respectiva, con el compromiso por parte de la Subdirección Ambiental Sectorial del DAMA en la agilización de los trámites para obtener los permisos ambientales necesarios.

"EL AGRAVIO INJUSTIFICADO"

Según la apoderada de Ladrillera Prisma S.A., los inconvenientes que puede generar la suspensión de operación son:

De tipo técnico, a partir del momento en que se apaga el horno de cocción como:

- El apagado debe hacerse lentamente, porque con el enfriamiento y posterior calentamiento se determina la vida útil del horno
- Al apagar el horno súbitamente se puede causar una explosión, por la expansión de gases a altas temperaturas.
- Gastos de combustible y tiempo para llegar a la temperatura de cocción.
- El material que se encuentra en cocción no cumple todo el proceso, por lo cual es rechazado generando pérdidas.
- Se pierde velocidad de quema, puesto que al apagar el horno, se suprime la etapa de secado o precalentamiento.
- El material que no se quema a tiempo por la humedad pierde las propiedades mecánicas.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN N° 1010

- Para iniciar el horno se debe cumplir una curva de calentamiento de cuatro o cinco días.
- Al enfriarse el horno y recibir humedad, sus partes se deterioran por la corrosión

De tipo económico y social:

- Es una industria comprometida desde hace muchos años, con el desarrollo económico del país.
- Genera en forma directa empleo para mano de obra no calificada. Tiene vinculados en forma directa 98 trabajadores.
- Cumple con las obligaciones legales de prestaciones sociales.
- Patrocinan 5 estudiantes aprendices del Sena.
- Contratan con 87 contratistas encargados del transporte de productos.
- Hacen compras y ordenan servicios por aproximadamente \$ 378.000.000

De tipo fiscal:

Aportan al Distrito lo correspondiente por concepto de Impuestos de Industria, comercio, avisos y tableros, predial, vehículos y regalías. Y a la Nación Impuesto a la renta y complementarios

Labor social y comunitaria:

- Entregan donación de productos a los barrios vecinos y material para arreglo de vías, parque y demás, participa en las celebraciones de la comunidad.
- Los productos han contribuido en el desarrollo arquitectónico de la ciudad.

Peticiones:

1. Que se revoque la Resolución N° 062 de 2006, por estar en contraposición con la Constitución Política, las leyes y sus reglamentos.
2. Que se revoque la precitada resolución por la violación al debido proceso, derecho de defensa y contradicción, como derechos amparados a favor de Ladrillera Prisma S.A., durante el trámite administrativo y en el proceso de imposición de medidas preventivas en su contra.
3. Que se revoque la resolución impugnada por violación de los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad publicidad y contradicción, en los trámites adelantados por la referida ladrillera, y en la consideración de la imposición de medidas preventivas en su contra.
4. Que se subsane la totalidad de las violaciones a la Constitución, las leyes, los reglamentos, los principios orientadores de la actuación de la administración y se vele por el respeto de los derechos de Ladrillera Prisma S.A.. por parte de la Dirección General, la Subdirección Ambiental Sectorial, la Subdirección Jurídica, la Oficina de Control Interno y todas aquellas



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

dependencias del D.A.M.A. que puedan tener ingerencia en el trámite.

5. Que se de aplicación a la Resolución No. 448 de 2.004 y al manual de procesos y procedimientos de esta Entidad y se repitan las actuaciones que se cumplieron en violación de ésta normatividad.
6. Que se ordene el levantamiento inmediato de las medidas preventivas, por haberse adoptado en violación de la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Finalmente, presenta como pruebas documentales, las relacionadas en el capítulo V del escrito de solicitud de revocatoria directa.

Mediante la Resolución 651 del 23 de mayo de 2006, expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, se dispuso levantar temporalmente la medida preventiva de suspensión de la actividad minera en sus fases de explotación y transformación, realizadas por la Ladrillera Prisma S.A., impuesta por la Resolución 62 del 30 de enero de 2006, por el término de ochenta días, con el fin de efectuar el estudio de emisiones para fuentes fijas.

SOLICITUD REVOCATORIA DIRECTA DE LA RESOLUCIÓN 651 DEL 23 DE MAYO DE 2006

Con radicado 2006ER30774 del 13 de julio de 2006, la abogada Ximena Camacho Romero, en su calidad de apoderada sustituta de la sociedad Ladrillera Prisma S.A., de acuerdo con el poder anexo al escrito, solicitó la revocatoria directa de la Resolución 651 del 23 de mayo de 2006 expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, por medio de la cual se levanta temporalmente la medida preventiva impuesta por la Resolución 062 de 2006, de acuerdo con los artículos 69 a 74 del Código Contencioso Administrativo, argumentos que se resumen a continuación:

1. En primer término, hace una reseña de las principales actuaciones surtidas dentro del expediente DM 06-02-62, en especial lo relacionado con el trámite de presentación y evaluación del Plan de Manejo Ambiental ante la CAR y luego ante esta Entidad, e igualmente del trámite efectuado con el otorgamiento del permiso de emisiones y su solicitud de renovación, actuaciones que fueron señaladas anteriormente en la referencia hecha al radicado 2006ER9246 del 3 de marzo de 2006, por el cual se solicitó la revocatoria de la Resolución 62 del 30 de enero de 2006.
2. De acuerdo con el artículo 69 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, la revocatoria directa de los actos administrativos procede cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley, cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra el; y cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona,



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

argumento que apoya con los apartes citados de la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, por lo cual concluye que, "...teniendo en cuenta que con las actuaciones del DAMA se está causando un agravio injustificado a LADRILLERA PRISMA S.A, y que además se está violando el debido proceso, la Constitución y las leyes, la revocatoria directa del acto administrativo debe proceder, pues encaja perfectamente dentro de los requisitos establecidos para ello".

3. Expone como fundamentos de derecho de su solicitud, los siguientes:

- *"Violación al Principio de Tipicidad por imposibilidad de exigencia del permiso": - El principio de tipicidad "...se traduce en la imposibilidad de castigar hechos o acciones – por muy dañinos que resulten para el medio ambiente cuya sanción – o al menos los criterios para fijarla – no esté contemplada en la correspondiente norma – ley..."*

La administración no puede sancionar a un particular por conductas que no estén tipificadas en la norma, pues la Ley 99 de 1993 claramente establece en el artículo 84, cuándo y por qué proceden las sanciones.

Por otra parte, la Resolución 1197 de 2004, en su artículo tercero dispone el régimen de transición, señalando los escenarios o situaciones que corresponden a las zonas intervenidas con la actividad minera, y que cuentan o no con título, permiso u otra autorización minera y ambiental, y considerando que en 1995 la empresa radicó ante la CAR un Plan de Manejo Ambiental y su complemento, y que ni la CAR, ni esta Entidad se pronunciaron, estima que al entrar en vigencia la Resolución 1197, el DAMA debió pronunciarse sobre el mismo y dar cumplimiento a la norma, por cuanto en realidad estaba en una situación de transición, al pasar de zona incompatible, en la Resolución 222 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente, a zona compatible en la Resolución 1197 de 2004, por tanto *"No puede entonces pretender la autoridad sancionar sorpresivamente a la empresa, afectando asimismo sus derechos, y desconociendo las actuaciones y los trámites realizados por LADRILLERA PRISMA S.A., y basándose en el hecho de que ésta no le presentó un PMA o un PMRA, cuando en realidad fue la autoridad la que no se pronunció"*.

"En caso de que el DAMA considerara que el PMA no se ajustaba a lo requerido, la autoridad debió entonces hacerle el requerimiento a la empresa, y sólo en caso de que ésta incumpliera dicho requerimiento, proceder a sancionarla".

La administración incurrió en una violación al principio de tipicidad, al imponer una medida preventiva atribuyéndole el incumplimiento de un requisito legal inexistente en la norma, además que la suspensión de obra o actividad consagrada en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, se establece cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización,



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

al respecto afirma que *"no es cierto que la actividad desarrollada por la empresa ponga en peligro los recursos naturales y la salud humana, por cuanto la autoridad ambiental no ha demostrado dicho peligro. Se limita a realizar apreciaciones y emitir juicios u opiniones sin una prueba o indicio suficiente que le permita tomar tal decisión. Tampoco es cierto que la Empresa haya iniciado sus actividades sin el correspondiente permiso"*.

"La presentación del PMA no es un requisito previo, a diferencia de la licencia ambiental, para el desarrollo de las actividades de la empresa. Es simplemente un mecanismo que permite a la autoridad verificar la adecuada utilización de los recursos naturales, en aras al desarrollo de la actividad que se va a desempeñar, y que se logren ajustar a las acciones instauradas en el Plan para mitigar el impacto ambiental", en concordancia con la definición del PRMA dada en los parágrafos 1 y 2 del artículo 4 de la Resolución 1197 de 2004.

- Violación a la Ley 962 de 2005 – al exigir en la Resolución 62 de 2006, como requisito para levantar la medida preventiva, tramitar y obtener el permiso de vertimientos, con fundamento en el concepto técnico 367 del 20 de enero de 2004, se confunde por parte de la autoridad el término de aguas lluvias colectadas con el de las aguas lluvias que corren libremente por el predio, pues la industria colecta aguas lluvias para usarlas posteriormente en la actividad de transformación del proceso, pero no se genera vertimiento alguno. En cuanto a las aguas lluvias, éstas se encuentran canalizadas para que no entren en contacto con la actividad que realiza la empresa.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6, 7, 11 y 120 del Decreto 1594 de 1984, concluye que los vertimientos deben hacerse, ya sea a un cuerpo de agua, o a un alcantarillado, y que el vertimiento se genera a raíz de la captación y posterior utilización del recurso hídrico, para el desarrollo de una actividad, y como la empresa no utiliza las aguas lluvias para desarrollar su actividad minera, no genera vertimientos, por lo que no debe solicitar tal permiso.

Así mismo, señala que conforme con el artículo 79 del Decreto 1541 de 1978, y los artículos 146 y 147 del Código de Recursos Naturales existe un régimen especial para la captación del recurso hídrico para uso especial minero y teniendo en cuenta que la industria no requiere de este recurso para su actividad, se reitera que no es necesario tramitar el permiso de vertimientos por las aguas lluvias que corren libremente por su predio.

En cuanto al vertimiento no puntual proveniente de escorrentía, indicado en el Decreto 1594 de 1984, precisa que *"no solamente se entiende por escorrentía las aguas lluvias que corren por la superficie de un terreno, sino también las aguas que rebasan de su depósito, sea éste un cauce natural o artificial."*

Teniendo en cuenta lo anterior y la definición de vertimiento descrita anteriormente, no



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

existe precisión alguna para determinar que se requiere permiso de vertimientos para el caso de las aguas lluvias que corren libremente por un predio, pues no existe un sujeto activo al cual se le pueda imputar este hecho, ya que se trata simplemente es un hecho de la naturaleza no atribuible a un ser humano."

...Es decir que no toda escorrentía es aguas lluvias y no toda escorrentía requiere permiso de vertimiento, solamente aquella que se recolecta y se rebosa de su depósito o se utiliza en el proceso y luego se vierte. Tanto es así que en el presente caso en época de verano no discurre agua, aun cuando esté operando la actividad.

...El DAMA exige a LADRILLERA PRISMA S.A un permiso que no es requerido por la legislación, luego está incurriendo en una violación a la Ley 962 de 2005, y a la vez también en una violación al principio de confianza legítima."

- *"Violación al artículo 83 de la Constitución Política y al principio de confianza legítima"*

Invocando el principio de confianza legítima, consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política como presunción de buena fe, manifiesta que "no es posible que la administración cree cambios sorpresivos y menos cuando afectan situaciones jurídicas consolidadas. Este cambio sorpresivo se evidencia cuando a pesar que la empresa a lo largo de más de 8 años adelanta todo el trámite administrativo para obtener la totalidad de los permisos y se encuentra con el silencio de la administración; inicialmente el PMA es presentado a la CAR (cuando todavía era competente para decidir); y complementado ante la misma entidad, la cual nunca se pronunció dentro del tiempo que tuvo en su poder el expediente que es aproximadamente más de cuatro años. Podemos decir en el mismo sentido que el DAMA una vez asumió la competencia por ministerio de la Ley, nunca se pronunció sobre el PMA, a pesar de que contó con más de cinco años para hacerlo, a pesar de los numerosos requerimientos de la empresa para que lo hiciera; pero incluso a lo largo de todo este tiempo se presentó por parte de la misma los avances sobre la implementación del PMA, los cuales nunca fueron considerados por la Entidad. Y este aspecto anterior es tan sólo una de la omisiones presentadas por la Administración; otra de la omisiones ha sido el tema de la aprobación del permiso de emisión atmosféricas".

Desde el año 1998, la industria presentó el estudio de emisiones a la CAR, a quien solicitó un pronunciamiento al respecto, y posteriormente el 31 de julio de 2000 remite el formulario IE-1 sobre el estado de emisiones al aire para fuentes fijas, por lo cual la CAR ordenó complementar el estudio isocinético y presentar unos datos faltantes del estudio de calidad de aire, a lo que Ladrillera Prima respondió, radicando la información solicitada, sin embargo la autoridad no atendió el procedimiento para la renovación del permiso en los términos señalados en el artículo 86 del Decreto 948 de 1995, en virtud del cual "el permiso de emisiones atmosféricas se encuentra renovado por Ministerio de Ley, puesto que el DAMA nunca le notificó a mi poderdante su decisión al respecto".



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

"Las actuaciones de los particulares y de la administración, deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual siempre se deberá presumir, y en este caso, con la intempestiva actuación del DAMA de sancionar a LADRILLERA PRISMA S.A., se viola el principio de la confianza legítima establecida en la Constitución".

- **Violación al Debido Proceso:**

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, se violó el debido proceso al tomar la decisión por parte de esta Entidad, de imponer una medida preventiva sin haber entregado los términos de referencia para ajustar el Plan de Manejo Ambiental y al desconocer lo establecido en el artículo 86 del Decreto 948 de 1995, atentando en esta forma contra el derecho de defensa.

- **Falsa Motivación:**

La Resolución 0062 de 2006, por la cual se impuso la medida preventiva, se fundamentó en que la empresa no tenía el permiso de emisiones atmosféricas, y en no haber entregado el Plan de Manejo Ambiental requerido, lo que carece de sustento jurídico, pues los hechos descritos en la resolución son atribuibles a la negligencia de la autoridad, por lo que el acto administrativo no contiene los requisitos materiales soportados en los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para su expedición, pues los considerandos deben corresponder con la parte resolutive del acto, tal como lo ha dicho el Consejo de Estado al sostener que en todo acto administrativo deben concurrir ciertos elementos esenciales de los cuales depende su eficacia y validez, como son: el órgano competente, la voluntad administrativa, el contenido, los motivos, la finalidad y la forma.

"Tanto la doctrina como la jurisprudencia, reiteradamente han estimado que la motivación del acto administrativo se impone en unos casos por el principio de legalidad de la administración, pues de esa manera se puede constatar si dicho acto se ajusta a la ley, y con las razones expuestas anteriormente, se da a entender que la Resolución 0651 de 2006, por la cual se levanta temporalmente una medida preventiva, en lo indicado en lo que (sic) 0062 de 2006, por la cual se impone una medida preventiva a LADRILLERA PRISMA S.A., carece de todo argumento jurídico".

- Finalmente formula las siguientes peticiones:

1. *"Por los anteriores fundamentos de hecho y de derecho solicito se revoque directamente el artículo 1 de la Resolución 0651 del 23 de mayo de 2006, en lo que hace referencia a la temporalidad del levantamiento de la medida preventiva, para que ésta sea un levantamiento definitivo".*
2. *"Que como consecuencia de lo anterior se revoque el artículo 3 de la Resolución 0651*



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

del 23 de mayo de 2006, en lo que hace referencia a la temporalidad del levantamiento de la medida preventiva, para que ésta sea un levantamiento definitivo”.

3. “Que como consecuencia de lo anterior se revoquen el artículo primero, el literal A del artículo tercero, y el literal B del mismo artículo tercero de la Resolución 0062 del 30 de enero de 2006, en el sentido de que el estudio se presenta para efectos de seguimiento y monitoreo, y no para la solicitud del permiso de emisiones, y que para tal efecto el presente escrito se tenga como un alcance de la revocatoria ya presentada, en caso de que ésta no se haya decidido”.

FUNDAMENTOS TÉCNICOS

La Subdirección Ambiental Sectorial del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, evaluó la documentación remitida con el radicado 9246 del 3 de marzo de 2006, en especial los argumentos técnicos presentados en las pruebas aportadas con la solicitud de revocatoria contra la Resolución 62 de 2006, por lo cual emitió el concepto técnico 6251 del 15 de agosto de 2006, que estableció entre otros lo siguiente:

COMENTARIOS TÉCNICOS DEL DOCUMENTO ELABORADO POR EL GEÓLOGO HUMBERTO MARTÍNEZ A.

- Litología

No se puede aseverar que en un talud en donde aflora un depósito (ya sea coluvial o fluvio-glaciar), no presente problemas geotécnicos de estabilidad potencial, ya que no se cuenta con un análisis de estabilidad o un soporte técnico que demuestre tal afirmación. Dadas las condiciones geotécnicas, en donde hay un talud de corte o frente de explotación con pendiente de 45°, con una altura de 40m, con un depósito a media ladera desconfinado, sin ninguna obra de protección geotécnica, es evidente que hay una condición de amenaza ante una posible falla de talud. En consecuencia se ratifica lo conceptuado en el numeral 3.1.1 del Concepto Técnico 6164 del 23 de agosto de 2004.

- Erosión

No se presenta ningún estudio geotécnico que sustente las afirmaciones expuestas en este documento; por lo tanto se reitera la importancia de realizar dicho estudio en los términos de la Resolución No. 364 de 2000 de DPAE, igualmente se ratifica lo conceptuado en el numeral 3.1.3.1 del concepto técnico 6164 del 23 de agosto de 2004, en lo referente a la presencia de surcos y cárcavas en los taludes de la mina reportada por los funcionarios de esta Entidad al momento de la visita, ya que existe un registro fotográfico como prueba de ello. Para que se forme este tipo de erosión es necesario que el agua de escorrentía se concentre en algunos



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

sectores, lo que implica necesariamente un manejo inadecuado o poco eficiente del agua. Independientemente de las particularidades de la explotación minera que se lleva a cabo en Prisma S.A., es un hecho la presencia de surcos y cárcavas.

- Fenómenos de remoción en masa

Nuevamente se hace una afirmación subjetiva, basado en las observaciones del terreno y al criterio del autor del informe, pero en ningún momento hay un soporte técnico, un análisis de estabilidad o un estudio geotécnico que demuestre que en realidad dicho deslizamiento se encuentre estable. Se desconocen las actuales condiciones de estabilidad de dicho talud así como su comportamiento ante un posible sismo o un aumento del nivel freático en una temporada invernal fuerte.

Para el seguimiento y control del Plan de Manejo Ambiental la ladrillera deberá contratar una Auditoria Externa que rinda informes anuales de avance. Igualmente debe presentar una caracterización geotécnica del proyecto minero y un análisis de amenaza y riesgo, de los diferentes taludes evaluados por el auditor para conocer su real y actual condición de estabilidad.

El hecho de que un talud no haya fallado al tener una pendiente fuerte, no es garantía de que a futuro no lo haga. Se reitera la necesidad de evaluar las condiciones reales de estabilidad, basados en un estudio detallado y no aseverar que un talud es estable porque sí, más aún cuando se trata de una ladera que en su parte superior tiene un asentamiento humano (barrio El Pedregal). Por tal motivo, se debe estudiar la posibilidad de una falla masiva para determinar la verdadera amenaza a la que pueden estar expuestos no solo los empleados y contratistas de Prisma S.A., sino los habitantes del barrio. Por todo lo expuesto anteriormente, se ratifica lo conceptuado en el numeral 3.1.3.2 del concepto técnico 6164 del 23 de agosto de 2.004.

- Aspectos geotécnicos

En este numeral se hace una descripción de la actividad minera, de la forma como se han explotado los diferentes frentes y de los cambios que se han realizado, pero en ningún momento se menciona las propiedades geotécnicas de los materiales ni las condiciones de estabilidad de los taludes. En el Anexo del informe se presenta el Diseño Minero Mina Prisma (2004), elaborado por el Ingeniero de Minas Orlando Gómez, al respecto se tienen las siguientes observaciones:

- No hay ensayos de laboratorio en donde se definan los parámetros de resistencia de los diferentes materiales que conforman el macizo rocoso.
- No se presenta un levantamiento de datos estructurales de las discontinuidades del macizo rocoso y su posterior análisis cinemático en estereogramas para definir los posibles mecanismos de falla.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

- No se presentan secciones de análisis con sus respectivos factores de seguridad (FS).
- No se describe el método de análisis empleado y el mecanismo de falla analizado.

Debido a lo anterior, dicho documento no es un soporte técnico válido de las condiciones de estabilidad de los taludes actuales de los frentes de explotación, requiere de una serie de ajustes y complementos, ajustados a los términos de referencia expedidos.

- Aspectos ambientales de manejo y recuperación del predio

Manejo de aguas:

En la visita técnica realizada el 15 de febrero de 2.006 a los predios de la Ladrillera Prisma S.A, se constató la terminación de la construcción del canal perimetral con desarenadores, el cual finalmente se conecta con un drenaje natural, por lo tanto se ratifica lo conceptuado en el numeral 3.3.1 del concepto 6164 del 23 de agosto de 2.004, referente al vertimiento de material en suspensión a dicho drenaje.

De acuerdo con las observaciones de campo, el predio no cuenta con un manejo integral de las aguas lluvias y de escorrentía, como se puede ver en el sector sur de la planta de transformación, donde en la berma existe un canal en tierra en contra pendiente por donde circula el agua sin control, hasta ser vertida con sedimento en suspensión a la quebrada Duitama, frente al barrio Santa Martha. (Fotografías números 1, 2 y 3). En consecuencia se ratifica lo conceptuado en el numeral 3.3.1 del concepto 6164 del 23 de agosto de 2.004

No solo por la actividad industrial se contamina el agua, sino también por la actividad extractiva, siendo el contaminante los sólidos sedimentables y suspendidos (Resolución DAMA 1074 de 1.997).

Además, de acuerdo al artículo 1 de la precitada resolución: *"Quien vierta a la red de alcantarillado y/o a cuerpo de agua localizado en el área de jurisdicción del DAMA deberá registrar sus vertimientos ante este Departamento"*.

Esta Entidad no es la encargada de tomar las muestras del vertimiento y determinar con exactitud la cantidad de sólidos suspendidos en la misma, es la empresa productora de dichos vertimientos la responsable de realizar la toma y hacer los análisis respectivos, y ser presentado para su evaluación y aprobación. (Decreto 1594 de 1984 y la Resolución DAMA 1074 de 1.997)

En el frente localizado en la parte sur de la planta de transformación, las descargas de aguas lluvias de la mina se realizan sin que medien sedimentadores, como se muestra en las fotografías antes mencionadas, por lo tanto se ratifica lo conceptuado en el numeral



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN N° 1010

3.3.1 del concepto 6164 del 23 de agosto de 2.004.

- Manejo de cobertura vegetal

Al no existir un instrumento de control ambiental (PMA) aprobado por la autoridad ambiental, se desconocen los alcances relacionados con el manejo paisajístico del proyecto de manera simultánea con la actividad minera, y además el método de explotación inadecuado por bancos ascendente, no permite un desarrollo simultáneo con las actividades de restauración ambiental. Por consiguiente, la actividad extractiva se debe realizar procurando dejar taludes finales que se puedan restaurar o revegetalizar. En consecuencia se ratifica lo conceptuado en el numeral 3.3.2 del concepto 6164 del 23 de agosto de 2.004.

En cuanto al sector del predio que colinda con el barrio el Pedregal, que aun conserva cobertura vegetal constituida de vegetación herbácea y arbustiva baja, se ratifica lo conceptuado en el numeral 3.3.2 del concepto técnico 6164 del 23 de agosto de 2.004.

- Movimiento de tierras y manejo de materiales.

Los argumentos citados con respecto al rediseño de la mina, no cuentan con un estudio geotécnico que demuestre la estabilidad de dichos taludes.

En lo relacionado con el método de explotación que es por bancos ascendentes, es decir, desde los sectores bajos cercanos a la planta transformadora, hacia los sectores mas altos y distantes de la planta, se ratifica lo consignado en el numeral 3.3.3 del concepto técnico 6164 del 23 de agosto de 2.004, que se puede observar en las fotografía números 10 y 11 del concepto en mención.

El método de explotación inadecuado por bancos ascendente que desarrolla la Ladrillera Prisma S.A., no permite observar en el campo el tipo de diseño minero establecido por la ladrillera, lo cual no deja que se tengan taludes finales en proceso de restauración ambiental. La materialización se refiere a la señalización física del diseño minero por medio de cinta, estacas o algún otro método. En consecuencia se ratifica lo conceptuado en el numeral 3.3.2 del concepto 6164 del 23 de agosto de 2.004.

COMENTARIOS TÉCNICOS DEL DOCUMENTO ELABORADO POR LA FIRMA INAMCO

- Información meteorológica

La modelación permite determinar los resultados o predecir lo que podría ocurrir a un sistema a partir de un conjunto de datos de entrada, uno de esos datos de entrada es la información meteorológica del área del estudio, la firma Inamco no presentó en forma física la información correspondiente, sólo presentó la rosa de los vientos de una de las estaciones de esta Entidad, debido a ello no se pudo realizar una correcta interpretación de los resultados presentados por



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

la empresa Ladrillera Prima S.A, por tal motivo no se pudo determinar la real afectación de las emisiones en el área de influencia de planta.

De otra parte, no se puede asumir el hecho de que como la estación sea de esta Entidad, la empresa sólo debe presentar los parámetros monitoreados en dicha estación, por lo cual se establece que en el estudio presentado no incluye la información solicitada y por lo tanto se genera el incumplimiento.

Es importante aclarar que la información meteorológica no es la única de las razones para negar el permiso de emisiones, ya que como se establece en el Parágrafo 1 del artículo 4 de la Resolución 1208 de 2003, el valor de referencia para el oxígeno cuando se utiliza carbón es del 6%. En el documento se presentan los resultados de las emisiones de la chimenea evaluada, pero no se encuentra el cálculo del oxígeno de referencia sin el que es imposible realizar las respectivas correcciones para obtener las emisiones reales, por tal razón es inadecuado por parte de esta Entidad dar credibilidad a los valores de las emisiones presentadas en el documento. Esta situación también afectaría el cálculo de la altura mínima de la chimenea, puesto que esto se hace con base en los resultados de las emisiones de los contaminantes, por tal razón no se podría confirmar lo establecido en el numeral 3 de la página 47 del estudio de emisiones.

- Descripción del proceso para definir fuentes dispersas o difusas para el cálculo de límite máximo

Como se establece en el artículo 75 del Decreto 948 de 1995, la solicitud del permiso de emisión debe incluir la descripción de las obras, procesos y actividades de producción, mantenimiento, tratamiento, almacenamiento o disposición que generen las emisiones y los planos que dichas descripciones requieran. Esta información es necesaria no sólo para determinar si la empresa debe realizar el cálculo del límite máximo de emisión, sino para determinar el manejo hecho en cada una de las actividades hechas en la planta.

La Resolución 1208 de 2003 expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, es clara al solicitar en el artículo 8 parágrafo 2 para los sectores industriales como ladrilleras, asfaltos y concreteras la presentación de un estudio de sus emisiones dispersas o difusas y además determinar el límite máximo de un predio industrial.

- Información sobre puntos de emisión

Como se establece en el artículo 75 del Decreto 948 de 1995, la solicitud del permiso de emisión debe incluir un flujograma con indicación y caracterización de los puntos de emisión al aire, ubicación y cantidad de los puntos de descarga al aire, descripción y planos de los ductos, chimeneas o fuentes dispersas, e indicación de sus materiales, medidas y características técnicas, efectivamente como se menciona en el documento presentado por Inamco, en el



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

estudio de emisiones se indica el tipo de horno, el material del ducto, consumo de combustible, sin embargo no se incluye información de las fuentes fijas difusas, la cual se pudo haber tenido en cuenta al momento de realizar la descripción de proceso de producción y el flujograma.

En relación con las fuentes fijas dispersas o difusas que estaba siendo analizada por parte de esta Entidad mediante la ejecución del programa de seguimiento de toda la zona minera junto con la Universidad Distrital, se pudo haber hecho una aclaración en el estudio presentado en la que se estableciera la razón por la cual no se entrega esta información.

- Estudio de emisiones

Si bien la empresa no puede establecer puntualmente las proyecciones de producción, si puede establecer el comportamiento con el que se pueda determinar aproximadamente la producción, teniendo en cuenta que la industria lleva mucho tiempo en el mercado de los ladrillos. Con respecto a los proyectos de expansión que también se solicitan en el artículo 6 de la Resolución 1208 de 2003, se ha debido mencionar en el estudio de emisiones, si no se poseían, que la empresa no tenía planeado hasta el momento ningún proyecto de expansión.

- Límite máximo de emisión

De acuerdo con el concepto técnico se establece que efectivamente se calculó el límite máximo de emisión para la fuente fija puntual de la empresa, sin embargo no se presenta el cálculo del límite máximo de emisión para fuentes fijas dispersas solicitado en el parágrafo 2 del artículo 8 de la Resolución 1208 de 2003.

- Información sobre patios de almacenamiento

Como se informa en el numeral 2, no se tiene conocimiento por parte de los técnicos que evaluaron el estudio presentado, ni reposa en el expediente información sobre el trabajo que se estaba desarrollando con estudiantes de la Universidad Distrital.

- Diseños de sistemas de control

En el momento de la evaluación esta información no se encontraba en el informe.

- Corrección de la emisión de acuerdo al oxígeno de referencia

La Resolución 1208 de 2003 expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, en el capítulo III artículo 4 parágrafo 1 establece para los muestreos en chimenea el valor de referencia para el oxígeno cuando se utiliza carbón es del 6 %.

- Presión barométrica



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

Para la verificación con los orificios críticos en campo se debe trabajar con la presión barométrica del sitio de muestreo, una diferente es cuando se hace el procedimiento de calibración ante el auditor de esta Entidad.

- Hora inicial y hora final

Al respecto no se realiza ningún comentario dado que la firma consultora acepta el error en la toma de muestra.

- Planos de dispersión

En el documento evaluado por los técnicos de esta Entidad no se encontró la información correspondiente en original ni en medio magnético, como se informa en radicado al cual se está dando respuesta.

CONCEPTO TÉCNICO

- Una vez evaluado el documento presentado por la Ladrillera Prisma S.A., bajo el radicado 2006ER9246 del 03 de marzo de 2.006, y remitido por la Subdirección Jurídica mediante el memorando 2006SJ-SAS1333 del 19 de mayo de 2.006, se concluye que las observaciones realizadas no tienen ningún sustento geotécnico necesario y fundamental para el desarrollo de actividades mineras dentro del perímetro urbano, dada la vocación de uso del suelo otorgado con el POT – 2000, y dada las implicaciones ambientales de riesgo y demás impactos ambientales sobre las comunidades circundantes. Por tal motivo se reitera la importancia de presentar el Plan de Manejo Ambiental “PMA”, que incluya unos Estudios de Estabilidad Geotécnica y de Amenaza y Riesgo, tal como se señalan en los Términos de Referencia entregados con la Resolución 62 del 30 de enero de 2.006.
- De acuerdo con lo definido en el numeral 3 del presente concepto técnico, se reitera lo consignado en los conceptos técnicos números 6164 del 23 de agosto de 2.004 y 6954 del 31 de agosto de 2.005, en los que se baso la resolución No. 0062 del 30 de enero de 2.006 expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, para imponer la medida preventiva de suspensión inmediata de la actividad minera en sus fases de explotación y transformación llevada a cabo en dicha ladrillera.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Para resolver la solicitud de revocatoria directa formulada contra las Resoluciones 62 del 30 de enero de 2006 y 651 del 23 de mayo de 2006, expedidas por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, se considera



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

necesario estudiar en un solo acto administrativo, los argumentos presentados en los radicados 2006ER9246 del 3 de marzo de 2006 y 2006ER30774 del 13 de julio de 2006, toda vez que estos hacen referencia a los mismos hechos y circunstancias, en consecuencia, se analizarán los temas planteados en forma separada, para así dar una estructura coherente a la decisión a adoptar por esta Secretaría.

1. NATURALEZA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS

Se argumenta que se ha violado el derecho de contradicción y defensa, al no otorgar el recurso de reposición para la resolución que impuso la medida preventiva de suspensión de actividades, frente a lo cual es necesario resaltar la naturaleza, características y efectos de este tipo de medidas de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo XVI "De las medidas sanitarias, las sanciones y los procedimientos", contenidas en los artículos 185 y siguientes del Decreto 1594 de 1984, donde se indica que tienen por objeto prevenir o impedir que la ocurrencia de un hecho o la existencia de una situación atenten contra la salud pública; son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

El artículo 187 del Decreto 1594 de 1984 señala que las medidas sanitarias surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y no requieren formalismos especiales.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, ha señalado en ponencia del Doctor Pedro Lafont Pianeta del 27 de julio de 1995, lo siguiente: "(...) Sin embargo, contra esta medida (refiriéndose a las medidas preventivas) **no hay recurso**, porque deben ejecutarse inmediatamente pero tan pronto ello suceda se abre inmediatamente la investigación, donde hay lugar a la defensa (...)" (negritas fuera de texto)

De igual manera, el SINA en concepto jurídico No. 008 de 28 de junio de 1996 concluyó: "Al tenor de lo dispuesto en los artículos 186 y 187 del Decreto 1594 de 1984, **las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, se aplican sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar, surten efectos inmediatos y contra ellos no procede recurso alguno**".

En este mismo sentido, es de anotar que las medidas preventivas no constituyen una sanción, tal como lo ha entendido la apoderada de Ladrillera Prisma, pues si bien es cierto en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993, se titula "Tipos de sanciones", en el numeral segundo se enuncian las medidas preventivas, diferenciándolas de las sanciones consagradas en el numeral primero de esta norma, por tanto no constituye una decisión final.

En cuanto a la aplicación del manual de procesos y procedimientos del DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, es de aclarar que esta reglamentación corresponde al funcionamiento interno de la Entidad y en ningún momento podría modificar lo dispuesto en el Decreto



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

Presidencial 1594 de 1984, por tanto no es procedente otorgar ningún recurso frente a la resolución que impuso la medida preventiva, pues tal como se indicó, contra ella no procede recurso alguno.

2. PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO – DEBIDO PROCESO

La aplicación del procedimiento sancionatorio establecido en el Decreto 1594 de 1984, por remisión del parágrafo 3º. del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, ha sido un tema ya debatido por la Corte Constitucional¹, que al respecto ha dicho:

(...)

"La remisión consagrada en el parágrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, no constituye en sí misma una violación al principio de legalidad porque es producto del debate político en el que el legislador decidió incluir en la ley un procedimiento que responde al principio de legalidad, al establecer conforme a la exigencia de la lex certa, un procedimiento previo y específico para aplicar las sanciones administrativas de multas, suspensión de actividades o cierre de las empresas a quienes incurran en las conductas prohibidas por la ley mediante la cual se diseñó el Sistema de Protección del Ambiente. Igual el legislador habría podido remitir a cualquier otro texto en el que se consagrará un procedimiento que él considerara, dentro del correspondiente debate democrático, adecuado para los fines que persigue la legislación por aprobar. El uso de la remisión en sí misma no constituiría la inexecutable, sólo si del estudio del contenido del texto al que se remite se establece una vulneración al aspecto material del debido proceso, si existirían razones para la declaratoria de inconstitucionalidad por desconocer los límites prescritos para el legislador.

(...)

La remisión constituye una forma por medio de la cual el legislador incorpora a la ley un texto diferente, esto significa que tal y como los otros asuntos que trata la ley, el texto al que se remite es el que en el presente existe y el legislador ha considerado apropiado para incorporar a la ley y por ende los cambios al mencionado texto deberán hacerse por cuenta del mismo legislador tal y como se modifica, deroga o se crea otra ley. En ningún momento es posible considerar que por hacer la remisión a un determinado decreto reglamentario, este envío concede al ejecutivo facultades para cambiar el procedimiento en uso de facultades reglamentarias. La remisión que se hace al procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984 significa justamente lo que el término remisión indica, se entiende que el envío querido por el legislador es frente al procedimiento establecido por el mencionado Decreto, plenamente identificable, de manera clara e inequívoca tal y como fue reglamentado en su oportunidad y no cualquier procedimiento que pueda el ejecutivo en uso de facultades reglamentarias expedir. Considerar que la remisión habilita al ejecutivo para cambiar el procedimiento si constituye una violación al principio de legalidad y a la reserva de ley porque el legislador ordinario habría

¹ Sentencia C-710/01



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

hecho un traslado indefinido e ilimitado de la potestad legislativa frente al juzgamiento administrativo de los ciudadanos en materia ambiental. Acto que desconocería el principio de legalidad y la facultad de legislar conferida por el artículo 150 y los requisitos exigidos para conferir facultades extraordinarias previstos en el numeral 10º de mismo artículo.

(...)

La remisión hecha por el Congreso, en uso de la cláusula general de facultades, en el parágrafo 3º del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, prescribe que el procedimiento para la imposición de sanciones previstas en la Ley, será el definido en el Decreto 1594 de 1984, luego la referencia final, hecha en la norma, respecto al estatuto que lo modifique o sustituya no admite otra interpretación que la de entenderse como una expresión que a futuro sólo puede ejercer el legislador, en ningún momento constituye una concesión de facultades indefinidas e indeterminadas al ejecutivo”

Es de advertir que en aplicación del procedimiento sancionatorio, es que se puede imponer una sanción, una vez agotadas todas las etapas del procedimiento, por lo que se confunde la adopción de una medida preventiva con una sanción, pues la primera se toma en forma preventiva en consideración a las circunstancias de hecho y de derecho que no sólo le permiten a la Entidad emitir esta decisión sino que la obligan en cumplimiento de sus funciones para evitar que con las actividades desarrolladas por la industria se cause riesgo para la salud humana y los recursos naturales, en consecuencia no se encuentra ningún fundamento para afirmar que se ha violado el derecho fundamental al debido proceso.

En cuanto a la comunicación de los diferentes conceptos técnicos emitidos por esta Entidad, se debe tener en cuenta que el expediente DM 06-02-62 de Ladrillera Prisma S.A., se encuentra a disposición del interesado en la oficina de archivo de esta entidad, para su consulta, resaltando que los conceptos técnicos hacen parte del mismo y que además no se ha impedido el debate de estos, tanto así que esta Entidad ha otorgado todos los escenarios para controvertirlos y aclararlos directamente al usuario cuando se ha presentado ante los funcionarios y contratistas de esta Entidad.

3. PRINCIPIO DE TIPICIDAD

Constituye la garantía material del principio de legalidad consagrado en el artículo 29 de nuestra Carta Política, al establecer que *“nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*. El principio de tipicidad consiste en la necesidad de delimitar las conductas sancionables, estableciendo en forma precisa las conductas que representan infracciones administrativas, así como la correspondiente sanción. Tal como se indicó en el punto anterior, la medida preventiva impuesta no constituye una sanción, sino un mecanismo para prevenir los impactos ambientales negativos causados al medio ambiente, la cual se aplicó de acuerdo al procedimiento establecido en el Decreto 1594



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

de 1984, por lo que se considera que este principio constitucional no se ha vulnerado.

4. PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

Sobre el particular, tal como se expuso por la apoderada de Ladrillera Prisma S.A., en su escrito de solicitud de revocatoria contra la Resolución 651 de 2006, invocando el artículo 83 de la Constitución política, que dispone que las actuaciones de los particulares y de la administración, deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual siempre se deberá presumir, manifiesta que con *"la intempestiva actuación del DAMA de sancionar a LADRILLERA PRISMA S.A., se viola el principio de la confianza legítima establecida en la Constitución"*. En este sentido, es necesario reiterar como se indicó anteriormente, que la medida preventiva adoptada, no corresponde a una sanción, que su naturaleza es de prevención y de aplicación inmediata, en procura de proteger los efectos que se cause o se puedan causar a los recursos naturales, la cual una vez desaparezcan las causas que la originaron se levantará, por tanto con la decisión asumida, no se contraviene el principio constitucional en referencia.

5. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN – NECESIDAD MEDIDA PREVENTIVA

En aplicación de lo establecido en el numeral 6 del artículo 1º. de la Ley 99 de 1993, según el cual *"...las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente"*, fue que esta Entidad impuso la medida preventiva de suspensión de actividades mineras de extracción y transformación y de las que generen vertimientos líquidos y emisiones atmosféricas, a la sociedad Ladrillera Prisma S.A., norma que fue objeto de debate en la Corte Constitucional que señaló al respecto:

(...)

Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

Para tal efecto debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:

1. *Que exista peligro de daño.*
2. *Que este sea grave e irreversible.*
3. *Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta.*
4. *Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.*



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. DS 1010

5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser **excepcional y motivado**. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias y caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución".²

Bajo estos parámetros, se estima que la decisión adoptada de imponer la medida preventiva, con fundamento en los diferentes conceptos técnicos expedidos por la Subdirección Ambiental Sectorial del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, obedeció entre otras, al riesgo de daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, resultado apoyado en las visitas técnicas practicadas, que constituyeron los elementos necesarios para que esta Entidad tomara tal determinación, tal como se consignó en los conceptos técnicos de los cuales se resalta lo siguiente:

- Concepto técnico 367 del 20 de enero de 2004, por el cual se estableció que Ladrillera Prisma S.A. debe diligenciar al permiso de vertimientos industriales "en consideración a que las aguas lluvias colectadas en el predio son susceptibles de contaminarse con polvo de arcilla y de ladrillo de las áreas de cargue y son vertidas a un cuerpo de agua superficial".
- Concepto técnico 6164 del 23 de agosto de 2004, determina que se "Esta generando vertimientos y las descargas se están efectuando sin que medien sedimentadores...La no ejecución de actividades y obras de manejo ambiental y de recuperación del predio, ha generado impactos ambientales, tales como:

RECURSO / ASPECTO AMBIENTAL	IMPACTOS AMBIENTALES OCASIONADOS
Suelo / denudación	Aumento de la erosión y de la carga de sedimentos, producido la adición de material sólido a las aguas de escorrentía, deriva de la actividad extractiva, la disposición inadecuada de material y por la construcción de vías de acceso. Pérdida del suelo orgánico y alteración de suelo fértil, ocasiona por la el movimiento de tierras y la construcción de vías acceso.
Paisaje / cambios morfológicos	Deterioro de la Calidad visual del área.

² Sentencia C-293, abril 23/2002. S Plena., M.P. Alfredo Beltrán Sierra.



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No 1010

	Modificación de la morfología y del paisaje por eliminación, alteración de sus principales componentes (fisiografía, vegetación y agua) y por la inclusión de elementos ajenos al carácter paisajístico original de la zona. Perturbación del carácter global del paisaje, derivada de excavación y de las vías de acceso.
Morfología / inestabilidad de taludes / alteración de drenajes	Taludes mineros inestables, derivado de las excavaciones en frentes mineros. Generación de zonas de amenaza o riesgo áreas urbanas. El aumento de la inestabilidad en los terrenos motivado por las excavaciones. Alteración de la red de drenajes naturales.
Aire/ material particulado	Contaminación de aire por material particulado en las zonas desprovistas de cobertura vegetal.
Agua / sólidos suspendidos y en arrastre	Contaminación por el incremento de sólidos suspendidos y en arrastre sobre cuerpos de agua superficiales y drenajes naturales.
Fauna y Flora	Afectación de cobertura vegetal por desbroce, descapo enterramiento y tala. Ahuyentamiento y desaparición de especie

Así mismo, de acuerdo con la visita técnica practicada a la Ladrillera Prisma S.A. el 15 de febrero de 2006, se emitió el concepto técnico 4896 del 8 de junio de 2006, en el cual evaluó además los radicados 34357 del 22 de septiembre de 1995 y 9583 del 7 de marzo de 2006, por lo cual estableció lo siguiente:

- El método de explotación es por bancos ascendentes, es decir desde sectores topográficos bajos, hacia más altos, lo cual desde el punto de vista ambiental es inadecuado, por que no permite un desarrollo minero simultáneo con las actividades de restauración ambiental.
- En las condiciones actuales existente la posibilidad de presentarse un movimiento de remoción en masa en la parte alta del talud del corte del frente del costado sur, debido a la presencia de un depósito fluvioglacial sobre una ladera de pendiente fuerte. El depósito fue cortado y desconfinado por la actividad minera, dejándolo con una mayor susceptibilidad a la falla. Se debe presentar un estudio geotécnico de los frentes de explotación para verificar las condiciones de estabilidad de los taludes de corte.
- Las observaciones de la Subdirección Ambiental Sectorial al desempeño ambiental de la actividad, están consignadas en este y en los anteriores conceptos de seguimiento.

6. PLAN DE MANEJO AMBIENTAL

Respecto de este tema, es necesario aclarar que la medida preventiva tomada por esta Entidad, obedeció a los factores de riesgo por la afectación de los recursos naturales en forma



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

negativa, que puede derivar en daño grave e irreversible para el medio ambiente, además del riesgo generado en la salud humana, de acuerdo con los conceptos técnicos emitidos por esta Entidad ya reseñados, y no por la ausencia de un Plan de Manejo Ambiental.

Por otra parte, en relación con el cambio de régimen, se estima que el predio donde esta ubicada la ladrillera Prisma S.A., se encuentra en una zona compatible con la actividad minera, dentro del Parque Minero Industrial de Usme, además de haber obtenido un contrato de concesión para la explotación de arcillas con Minercol Ltda., y de acuerdo con la Resolución 1197 de 2004, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el instrumento de control para esta industria es el Plan de Manejo Ambiental, el cual se requirió igualmente en la Resolución 62 del 30 de enero de 2006, sin embargo, y en concordancia con lo señalado en el párrafo anterior, toda vez que la aprobación del PMA no es requisito previo para desarrollar la actividad minera, sino un instrumento de control, en los términos de la Resolución 1197, que define el Plan de Manejo Ambiental - PMA, como "...el documento que producto de una evaluación ambiental establece de manera detallada las acciones que se implementarán para prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos negativos que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad minera. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono, según la naturaleza del proyecto, obra o actividad". Consecuentemente, se modificará el artículo primero de la Resolución 62, en el sentido de indicar que la medida preventiva de suspensión de actividades de extracción, se levantará una vez hayan desaparecido las causas que dieron lugar a su imposición, previo pronunciamiento de la Subdirección Ambiental Sectorial, sin condicionarla a la aprobación del PRMA, ya que, si bien es cierto, en nuestro estado social de derecho la administración goza de cierto grado de discrecionalidad en la imposición o determinación de las medidas ambientales, también lo es, que esa potestad no puede desembocar en arbitrariedad. Ella debe ejercitarse dentro del marco de los principios de discrecionalidad y proporcionalidad, que imponen la obligación de observar los criterios de ponderación que previamente ha señalado el legislador, cuando se presenta congruencia entre el efecto a prevenir con la medida a imponer.

7. PERMISO DE VERTIMIENTOS

En relación con este punto, de acuerdo con la normatividad en materia de vertimientos, en especial lo prescrito en el artículo 11 del Decreto 1594 de 1984, que dispone "*Denomínase vertimiento no puntual aquél en el cual no se puede precisar el punto exacto de descarga al recurso, tal es el caso de vertimientos provenientes de escorrentía, aplicación de agroquímicos u otros similares*", en concordancia con el artículo 7 que señala que es usuario toda persona natural o jurídica, que utilice agua tomada directamente del recurso o de un acueducto, **o cuya actividad pueda producir vertimiento directo o indirecto al recurso**, se considera que carecen de fundamento las afirmaciones expuestas en el escrito de solicitud de revocatoria de la Resolución 651 del 23 de mayo de 2006, relacionadas con la no obligación de tramitar y obtener el permiso de vertimientos por parte de la Ladrillera Prisma S.A. ante esta Entidad, pues tal como se estableció en los conceptos técnicos emitidos, en especial los conceptos 367 del 20 de enero de 2004 y 6164



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

del 23 de agosto de 2004, la actividad que desarrolla la industria, genera vertimientos líquidos no puntuales, por lo que aunado con lo prescrito en el artículo 120 de la norma en cita, los responsables de vertimientos líquidos no puntuales también deberán obtener los permisos de vertimientos y autorizaciones correspondientes. Igualmente, con la visita técnica efectuada el 15 de febrero de 2006, que dio lugar al concepto técnico 6251 del 15 de agosto de 2006, se estableció que se constató la terminación de la construcción del canal perimetral con desarenadores, el cual finalmente se conecta con un drenaje natural, por lo tanto se ratifica lo conceptuado en el concepto 6164 del 23 de agosto de 2004, referente al vertimiento de material en suspensión a dicho drenaje; que el predio no cuenta con un manejo integral de las aguas lluvias y de escorrentía, como se puede ver en el sector sur de la planta de transformación, donde en la berma existe un canal en tierra en contra pendiente por donde circula el agua sin control, hasta ser vertida con sedimento en suspensión a la quebrada Duitama, frente al barrio Santa Martha.

En cuanto a la definición que se hace de escorrentía por parte de la apoderada de la industria, si bien es cierto dentro de una de sus definiciones esta la de una corriente de agua que rebosa su depósito o cauce natural o artificial, también se entiende por escorrentía el agua de lluvia que discurre por un terreno, razón por la cual, y con fundamento en los diferentes conceptos técnicos ya referenciados, se estima que la actividad que desarrolla la industria Ladrillera Prisma S.A., requiere obtener el permiso de vertimientos industriales, en razón al vertimiento no puntual generado por escorrentía, de tal manera que no se ha vulnerado lo establecido en la Ley 962 de 2005, pues la medida preventiva se dispuso en aplicación del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, que establece entre otros, la suspensión de obra o actividad cuando se haya iniciado sin el respectivo permiso.

8. PERMISO DE EMISIONES

En cuanto al permiso de emisiones de Ladrillera Prisma S.A., es necesario anotar que esta Entidad no desconoce que esta sociedad contó con la autorización sanitaria de funcionamiento Parte Aire concedida por la Secretaría de Salud de Bogotá, mediante la Resolución 23709 del 5 de julio de 1995, por el término de cinco (5) años, sin embargo, es del caso precisar que el trámite de su renovación, no se ajustó a lo prescrito en el artículo 86 del Decreto 948 de 1995, pues si bien es cierto con radicado 070-1 del 8 de enero de 1998, se presentó ante la CAR un estudio de monitoreo ambiental, tal documento no corresponde al "informe de estado de emisiones" (IE-1), señalado en la norma citada, pues sólo hasta el 31 de julio de 2000, con radicado CAR 4350-1, es que se presenta la solicitud de renovación del permiso de emisiones, y teniendo en cuenta esta última fecha, se establece que la solicitud de renovación del permiso, no se presentó con la antelación necesaria de sesenta días a la fecha de vencimiento del término de su vigencia.

Por otra parte, y en gracia de discusión de que se hubiera aceptado el trámite de renovación como oportuno, es de advertir que a través del requerimiento 35669 del 19 de noviembre de 2002, esta Entidad solicita a la Ladrillera Prisma S.A., que continúe el trámite del permiso de



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

emisiones ante el DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, y posteriormente con el requerimiento 30678 del 23 de octubre de 2003, le solicita que en un término de cinco meses presente un muestreo isocinético y diligencie el formulario IE-1 (informe de estado de emisiones), a lo que se da respuesta con los radicados 29779 del 26 de agosto y 34412 del 30 de septiembre de 2004, mediante los cuales se allegó el estudio de emisiones y el formulario de solicitud del permiso de emisiones, es decir fuera del término concedido en el requerimiento 30678, por lo que indudablemente se llega a la conclusión que la sociedad Ladrillera Prisma S.A., no acató las exigencias formuladas por esta Entidad y por el Decreto 948 de 1995 para la obtención del permiso de emisiones.

No obstante, aún cuando no se había presentado la información en el término solicitado, y teniendo en cuenta que se había hecho una solicitud de permiso de emisiones con el radicado 34412 del 30 de septiembre de 2004, se procedió a iniciar el trámite de permiso de emisiones con el Auto 3323 del 18 de noviembre de 2004, de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 76 del Decreto 948 de 1995 y se evaluó el estudio de emisiones presentado con el radicado 29779 del 26 de agosto de 2004, por lo cual se expidió el concepto técnico 6954 del 31 de mayo de 2005, en el cual se concluyó que la información presentada no contenía los requerimientos técnicos establecidos en el Decreto 948 de 1995, ni en la Resolución 1208 de 2003, expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, por las razones a las que ya se hizo alusión anteriormente, es decir que la información presentada no era suficiente para obtener el permiso de emisiones.

De acuerdo con el análisis efectuado, se considera que en aplicación del procedimiento señalado en el artículo 76 del Decreto 948 de 1995, y teniendo en cuenta que la solicitud no reunía los requisitos exigidos, se debía requerir a la Ladrillera Prisma, para que allegara la información complementaria, de acuerdo con la evaluación realizada en el concepto técnico citado, lo que se efectuó con el requerimiento realizado a través del párrafo primero del artículo tercero de la Resolución 62 del 30 de enero de 2006.

En estas circunstancias, se considera que le asiste razón al peticionario de la revocatoria directa, en el sentido que la medida preventiva de suspensión de las actividades de transformación que se fundamentó en el concepto técnico 6954 del 31 de mayo de 2005, al indicar que sugiere la suspensión de las actividades de cocción, teniendo en cuenta que el estudio presentado no cuenta con los requerimientos técnicos y además por no contar con el permiso de emisiones, carece de sustento, pero no como lo pretende la apoderada de la industria, en cuanto a que estaba en trámite la solicitud de renovación, sino porque se encontraba en trámite la solicitud del permiso presentada con el radicado 34412 del 30 de septiembre de 2004, trámite que se inició con el Auto 3323 del 18 de noviembre de 2004, por lo que correspondía efectuar el requerimiento de la información necesaria para continuar el trámite, y no la suspensión de la actividad con base en la falta de permiso; advirtiendo sin embargo, que el requerimiento se efectuó en el artículo tercero de la Resolución 62 de 2006.



CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

9. PROCEDENCIA REVOCATORIA DIRECTA

La revocatoria directa como control administrativo, esta sustentada en las causales del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, según el cual: "Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona".

Por un lado encontramos la revocatoria como un mecanismo de utilización directa por parte del sujeto pasivo del acto administrativo, frente a la autoridad que lo profirió o ante su inmediato superior, y por otra, la revocatoria como mecanismo de utilización directa de la administración para dejar sin efectos, actos administrativos expedidos por ella. La primera hipótesis se equipara a los recursos de la vía gubernativa, diferenciándose de estos en la oportunidad y en el procedimiento para interponerla.

La segunda modalidad, es un mecanismo unilateral de la administración otorgado por el legislador, con el fin de revisar sus propias actuaciones y dentro de la instancia administrativa, sacar del tránsito jurídico de manera oficiosa, decisiones por ella misma adoptadas.

En ambas hipótesis, la doctrina coincide en señalar que la revocatoria directa es la *pérdida de vigencia de un Acto Administrativo en razón de la declaratoria hecha por el funcionario que lo profirió o su inmediato superior*, teniendo en cuenta causales precisas fijadas en la ley

Así las cosas, para definir la procedencia de la aplicación de la revocatoria directa de un acto administrativo como el que nos ocupa, es necesario establecer el cumplimiento de los presupuestos de derecho señalados así:

- **Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.**

La Secretaría Distrital de Ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 65 de la Ley 99 de 1993, ejerce las funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho consagrado constitucionalmente a un ambiente sano.

Para este caso, es de tener en cuenta que tanto la medida preventiva de suspensión de actividades, como el procedimiento para su imposición, se encuentran señalados en la norma, específicamente en el Decreto 1594 de 1984, por remisión del parágrafo 3º. del artículo 85 de la Ley 99 de 1993. Medida que tiene por objeto prevenir o impedir que la ocurrencia de un hecho o la existencia de una situación representen peligro para los recursos naturales



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN N^o 1010

renovables o la salud humana; son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar, surte efectos inmediatos, contra ella no procede recurso alguno y no requieren formalismos especiales.

De acuerdo con el análisis efectuado del expediente de Ladrillera Prima S.A, se observa que con la Resolución 62 del 30 de enero de 2006, se impuso la medida preventiva por las razones ya expuestas en los considerandos del presente acto administrativo, decisión ajustada a la norma que regula esta materia, además de no encontrarse en oposición manifiesta a la Constitución Política ni a la ley.

- Cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él.

De acuerdo con lo establecido en el numeral 6 del artículo 1º. de la Ley 99 de 1993, según el cual *"...las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente"*. Igualmente, en armonía con el principio de desarrollo sostenible, esta Entidad impuso la medida preventiva de suspensión de actividades, con fundamento en los diferentes conceptos técnicos expedidos por la Subdirección Ambiental Sectorial del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, conforme a las visitas técnicas practicadas, donde se evidenciaron las circunstancias en que se desarrollaban las actividades mineras de explotación y transformación.

La protección a un ambiente sano, ligado al derecho a la vida y en estrecha relación con la salud humana, es un deber constitucional respecto del cual esta Entidad como autoridad ambiental dentro del Distrito Capital ha tomado las medidas necesarias con el fin de evitar la ocurrencia de daños irreversibles para los recursos naturales, por lo que se estima que el acto administrativo no atenta contra el interés público o social que ameriten su revocatoria.

Tampoco se encuentra procedente la causal segunda, dispuesta en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo para la revocatoria directa del acto, toda vez que la Resolución 62 de 2006 y la Resolución 651 del 23 de mayo de 2006, no atentan contra el interés público o social, y por el contrario garantizan que la actividad desarrollada en la ladrillera no represente riesgo ambiental que perjudique la salud por los impactos ambientales ocasionados.

De conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional ha definido la naturaleza y alcances de este derecho, al señalar *"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"*



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

*para la existencia de la humanidad."*³

De la misma forma, la jurisprudencia ha sido reiterativa en señalar que el derecho a la salud es un predicado inmediato del derecho a la vida, tanto que atentar contra la salud equivale a quebrantar contra la propia vida, de allí que conductas que atenten contra el medio ambiente sano, se tratan de manera concurrente con los problemas de la salud y por ende con la vida misma de las personas.⁴

- **Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona**

En el memorial de solicitud de revocatoria directa, presentado por la apoderada de la industria, se expusieron ampliamente las consecuencias y efectos de tipo social, económico y laboral causados con la imposición de la medida preventiva de suspensión de actividades.

Sin embargo, en relación con la actividad de transformación, sobre la cual también recayó la medida preventiva de suspensión de actividades, en concordancia con lo expuesto con antelación, en cuanto no se observó el trámite señalado en el Decreto 948 de 1995, para la solicitud del permiso de emisiones presentada por la industria, y en consideración a que las deficiencias del estudio de emisiones presentado, fueron el sustento de la recomendación efectuada en el concepto técnico 6954 del 31 de mayo de 2005, de imponer la medida preventiva por esta razón, se considera que con esta medida se causa un agravio injustificado, pues la industria en aplicación del procedimiento para el permiso de emisiones determinado en la norma, presentó la información para tal fin, y aún cuando esta no fue suficiente, la consecuencia de ello debía constituirse en el requerimiento por parte de la administración en la forma dispuesta en la norma, y no en la imposición de la medida que se adoptó. En este sentido, se considera que todos los efectos que pueda causar la imposición de la medida respecto de la actividad de transformación son injustificados.

CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

Por lo anteriormente expuesto, se estima que la medida preventiva impuesta por la Resolución 62 del 30 de enero de 2006, relacionada con la suspensión de las actividades de extracción, no fue tomada en ninguna de las circunstancias contempladas en el artículo 69 como causal de revocatoria, pues tal como se observó en los numerales anteriores, las diferentes visitas técnicas efectuadas a Ladrillera Prisma S.A., indicaron la afectación negativa al medio ambiente realizada por la industria, lo que motivó la aplicación de la medida con fundamento como ya se dijo, en el principio de precaución. En consecuencia se mantendrá la medida preventiva de suspensión de las actividades de extracción, con fundamento en el principio de

³ Corte Constitucional, Sentencia T-366, sep. 3/93. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-484, ago. 11/92. M.P. Fabio Morón Díaz.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN N.º 1010

precaución y conforme lo dispuesto en el literal c) del numeral 2 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, que señala la *"Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización..."*

No ocurre lo mismo en cuanto a la medida preventiva para las actividades de transformación, pues como ya se indicó, se considera que al no seguir el procedimiento establecido para el trámite del permiso de emisiones, y ser esta circunstancia, el no contar con el permiso, la razón para imponer dicha medida, se configuró la causal de revocatoria establecida en el numeral 3o. del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, por lo que se revocará parcialmente el artículo primero de la citada resolución, en el sentido de excluir la actividad de transformación cobijada con la medida preventiva, y se suprimirá el parágrafo segundo de dicho artículo.

Por otro lado, en concordancia con lo señalado sobre el Plan de Manejo Ambiental y el requerimiento formulado a la industria para su presentación, se considera que la aprobación del plan no es una condición para levantar la medida preventiva de suspensión de actividades de extracción, pues tal como lo ha indicado el artículo 186 del Decreto 1594 de 1984, las medidas se levantarán cuando hayan desaparecido las causas que dieron lugar a su imposición luego si la medida de suspensión de las actividades de extracción, se generó por el riesgo que cause la actividad para los recursos naturales y la salud humana, no se puede contemplar el hecho de la aprobación del plan, la condición para levantarla, por lo que se modificará el parágrafo segundo del artículo primero de la Resolución 62 de 2006, indicando que la medida se levantará una vez hayan desaparecido las causas que dieron lugar a su imposición, determinación apoyada en lo que se conceptúe técnicamente sobre las condiciones ambientales de la actividad.

En relación con la solicitud formulada del levantamiento definitivo de la medida preventiva, en lo que atañe a las actividades de extracción, no se accederá a la misma, por cuanto aún no se ha determinado que hayan cesado las condiciones que dieron lugar a tomar esta decisión.

FUNDAMENTOS LEGALES

Respecto de la Revocatoria Directa, como se indicó anteriormente en el aparte que analizó la procedencia de esta figura y de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo que establece:

"Artículo 69.- Causales de Revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1) *Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2) *Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3) *Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."*



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

CONTINUACIÓN RESOLUCIÓN No. 1010

"Artículo 71 modificado por la ley 809 de 2003.- Oportunidad. La revocatoria directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

(...)"

Se colige que se halla tipificado el numeral 3º. del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, por lo que se hace procedente revocar parcialmente la Resolución 62 del 30 de enero de 2006, tal como se estableció en las consideraciones jurídicas de este acto.

Que el artículo 101 del Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, expedido por el Concejo de Bogotá, dispuso transformar el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, en la Secretaría Distrital de Ambiente.

Que el Decreto Distrital 561 de 2006, en su artículo 3º. asignó a la Secretaría Distrital de Ambiente, la función de *"Ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de los recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto, y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas"*, por tanto este Despacho está investido de las funciones para imponer las medidas ambientales a que haya lugar.

Que mediante la Resolución 110 del 31 de enero de 2007, expedida por la Secretaría Distrital de Ambiente, se otorgó facultades al Director Legal Ambiental de esta Entidad, para suscribir los actos administrativos que resuelvan las solicitudes de revocatoria directa

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer personería a la abogada Ximena Camaho, identificada con cédula de ciudadanía 52.388.854 de Bogotá y tarjeta profesional 126150 del Consejo Superior de la Judicatura, en su calidad de apoderada sustituta de la Ladrillera Prisma S.A., para los efectos y en los términos del poder conferido.

ARTÍCULO SEGUNDO: Revocar parcialmente el artículo primero de la Resolución 62 del 30 de enero de 2006, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución, el cual quedará así:

"ARTÍCULO PRIMERO: Imponer la medida preventiva de suspensión de actividades en su fase de explotación, llevadas a cabo por la sociedad Ladrillera Prisma S.A., identificada con Nit 8605223510, ubicada en la localidad de Usme, en el predio localizado en el Km. 10, vía a

