



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

RESOLUCIÓN No. 1240 DE 2008

"Por la cual se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución No. 1299 del 04 de junio de 2007, y se toman otras determinaciones"

LA DIRECTORA LEGAL AMBIENTAL DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

En ejercicio de las facultades legales, en especial las conferidas por el Decreto-Ley 2811 de 1974, Decreto 1541 de 1978, Acuerdo 257 de 2006, los Decretos 561 y 562 de 2006 y la Resolución 110 de 2007, en concordancia con la Ley 99 de 1993, y

CONSIDERANDO:

ANTECEDENTES

Que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA-, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, emitió la Resolución No. 935 del 22 de julio de 2002, exigiendo el cumplimiento del Plan de Recuperación Morfológica y Ambiental presentado por la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.**, dando vencimiento de la ejecución del plan al 15 de octubre de 2005, condicionando su ejecución a la presentación de la documentación requerida en el concepto técnico.

Que mediante Auto No. 1969 del 3 de agosto de 2006, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, inició proceso sancionatorio en contra de la Sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.** por el presunto incumplimiento de la normatividad ambiental, y se formularon los siguientes cargos:

"CARGO PRIMERO.- Presunto incumplimiento en la ejecución del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental de que trata la Resolución No. 935 del 22 de julio de 2002, expedida por este Departamento, mediante la cual se exigió a la Ladrillera Santa fe S.A. el cumplimiento de un Plan de Restauración Morfológica y Ambiental, exigiendo su ejecución mediante la Resolución No. 1114 del 4 de septiembre de 2002, el que debió ser ejecutado dentro del término que venció el 15 de octubre de 2005.

CARGO SEGUNDO.- Presuntamente haber incurrido en las siguientes conductas generadoras de deterioro al medio ambiente, incumpliendo por ello lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 23 de 1973.

- Degradación, erosión y revenimiento de suelos y tierras.
- Alteraciones nocivas de la topografía.



U.S. 1 2 4 0

- *Alteración perjudicial y antiestética del paisaje natural.*
- *Disposición inadecuada de residuos sólidos".*

Que mediante Resolución No. 1299 del 04 de junio de 2007, La Secretaría Distrital de Ambiente, resolvió proceso sancionatorio, declarando responsable por los cargos primero y segundo formulados mediante el Auto 1299 de 2006, imponiendo sanción consistente en multa por cincuenta (50) smlmv al año 2007, en contra de la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.** identificada con el Nit. N° **860000762-4**, en cabeza de su representante legal, o quien haga sus veces, por incumplir la ejecución del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental de que trata la Resolución No. 935 del 22 de julio de 2002 y por infringir lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 23 de 1973.

El anterior acto administrativo fue notificado personalmente el 14 de junio de 2007, al señor ENRIQUE PEREA GÓMEZ, en su calidad de representante legal suplente de la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.**

FUNDAMENTOS DEL RECURSO

Que mediante comunicación con radicado No. 2007ER25542 del 22 de junio de 2007, dentro del término legal, el apoderado legalmente constituido (según poder presentado mediante radicado 2007ER25437 del 21 de junio de 2006) de la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.**, doctora ADRIANA MARTÍNEZ VILLEGAS, presentó recurso de reposición en contra la Resolución No. 1299 del 04 de junio de 2007, aduciendo lo siguiente:

"...I. SITUACIÓN DE HECHO

1. *Se formularon cargos a la Compañía por el presunto incumplimiento en la ejecución del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental, y por haber incurrido en conductas generadoras de deterioro al medio ambiente, tales como degradación, erosión, revenimiento de suelos y tierras, alteraciones nocivas de la topografía, alteración perjudicial y antiestética del paisaje natural y disposición inadecuada de residuos sólidos.*
2. *En la resolución No. 1299 del 4 de junio de 2007, se adicionan los cargos inicialmente contemplados, con otras conductas reprochables, diciendo que si los proyectos técnicos adelantados para el desarrollo urbanístico tuvieron variación por retrasos, esto debió ser reportado o informado con anterioridad, mediante un sustento técnico al DAMA, para su evaluación y aprobación de las modificaciones, lo cual no se realizó.*
3. *Así mismo, en la resolución recurrida se cambia la calificación de los hechos inicialmente imputados, diciendo que la no ejecución en su totalidad del Plan de Recuperación Morfológica y Ambiental en el predio de Ladrillera Santafé S.A. sigue generando impactos ambientales, que en algunos casos son distintos a los inicialmente enumerados, tales como: modificación del paisaje por la alteración de la morfología original del terreno, deterioro de la calidad del*



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

U 3 1 2 4 0

agua por el incremento de sólidos suspendidos y de arrastre de cuerpos de agua, alteración y pérdida de suelos orgánicos, generación de cárcavas y surcos por la falta de control de aguas y de cobertura vegetal, deterioro de la calidad visual por la ausencia de cobertura vegetal y contaminación del aire por material particulado, en las zonas desprovistas de cobertura vegetal y expuesta a la acción del viento.

4. Se dice, igualmente, que si bien las actividades que se encuentra realizando actualmente LADRILLERA SANTAFÉ S.A. corresponden a la recuperación o restauración ambiental del predio La Fiscalá, afectado por la actividad extractiva, ésta se está llevando a cabo sin ningún Instrumento Administrativo de Manejo y Control vigente.
5. Finalmente, se manifiesta que una correcta explotación minera debe tener un manejo ambiental que se inicia con el diseño de un plan de conservación de las comunidades de fauna y flora; "por esta razón la Ladrillera Santafé S.A. debió hacer un reconocimiento de especies animales y vegetales del sitio y las medidas específicas de manejo de dichos componentes frente a su afectación y recuperación."
6. Con base en lo anterior, se mantiene el concepto de un incumplimiento del Plan y se ratifican los cargos señalados en el auto 1969 del 3 de agosto de 2006, para luego imponer una sanción pecuniaria a cargo de la Compañía.
7. Inexplicablemente, no se hace mención de los comentarios favorables sobre el desarrollo del proyecto que el Concepto Técnico 6178 del 4 de agosto de 2.006 hace, ni se comenta el hecho de que en el cuadro resumen de actividades haya varios puntos donde se registra que cumple parcial o totalmente con los compromisos:
 - ~ Talud Alto Norte: "Se encuentra perfilado y empedrado en su totalidad... presenta buenas condiciones de estabilidad"
 - ~ Gran cárcava central: "Se construyó un filtro de fondo...se relleno de material el sitio, queda pendiente el perfilado del material...y el tendido arcilloso que sirve como un sello impermeable....la reincorporación del suelo orgánico para la posterior (sic) revegetalización o empedradización"
 - ~ Quebrada la Resaca: "Se aprecia un valle amplio, limitado por taludes verticales de 8 a 10 m de altura..." Estaba pendiente: "no se había reconvertido la zona de ronda y de protección ambiental de dicha quebrada, ni se ha iniciado el diseño paisajístico..."
8. Por último, se acogen las recomendaciones "de contenido jurídico" del concepto técnico No. 6178 del 14 de agosto de 2.006, sin mayores aportes adicionales, sin tener en cuenta que para quienes no son profesionales del derecho las palabras no suelen tener la significación, ni los efectos jurídicos

II. SITUACIÓN DE DERECHO

El proceso sancionatorio ambiental está sujeto a las mismas garantías constitucionales, que debe cumplir todo proceso al momento de surtirse. Por ello, consideramos necesario establecer cómo fueron desarrolladas esas garantías:

a) Garantía del Debido Proceso

- ~ Incorporación de nuevos hechos.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

N.º 1240

4

Las normas constitucionales y legales establecen que nadie puede ser juzgado por hechos distintos a los que se le imputan. Como ya se señaló en la primera parte de este escrito, se aumentaron los hechos constitutivos de las "supuestas infracciones" a la ley ambiental.

Adicionalmente, nos ratificamos en nuestra afirmación que las actividades inherentes a la minería no son violatorias de la normatividad ambiental. El proyecto minero se inició hace varias décadas, concretamente en 1.954, y terminó, una vez agotadas las reservas mineras, cuando para entonces no se tenían vigentes ni las políticas ni la normatividad que hoy se pretende que para entonces se hubieran aplicado. De otra parte, no podemos hablar de la pérdida de especies forestales ni animales por cuenta del proyecto minero, cuando se trata de un predio que ha sido incorporado al Distrito para ser urbanizado. Cuando la vocación de uso del suelo permite la construcción de vías, viviendas y andenes, no tiene sentido seguir pensando en las especies forestales ni animales que existieron hace varias décadas en la zona, cuando lo que hoy en día se tendrá es cemento y asfalto. Simplemente no es compatible el tipo de conservación ambiental de que habla la resolución, y que pretende que LADRILLERA SANTAFE S.A. garantice, con los planes y proyectos de desarrollo de la ciudad.

~ Valoración de las pruebas aportadas o solicitadas.

A cada una de las pruebas aportadas o solicitadas, se les indicó un propósito en el documento de descargos presentado por la Compañía, con el fin de que fueran valoradas en ese contexto.

Dentro del proceso sancionatorio, dichas pruebas debieron ser evaluadas en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 29 de la C.N., con base en los principios de imparcialidad y sana crítica. En efecto, el proceso de valoración probatoria debe buscar la viabilidad de vincular los dos componentes de una norma que se dice fue violada, como se afirma en el auto de apertura del proceso: es decir, el supuesto de hecho en ella contenido y la consecuencia normativa de la violación.

En el escrito de descargos, LADRILLERA SANTAFE S.A. indicó en forma expresa el propósito de cada prueba, y el conjunto de ellas buscaba demostrar que no existía incumplimiento de las obligaciones, sino retraso en su ejecución debido a circunstancias que escaparon a su control. No es cierto, como lo indica la resolución recurrida, que se buscara ser exonerados de cumplir con las obligaciones impuestas a través del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental. El hecho de que se haya continuado con el proyecto lo demuestra de manera fehaciente.

(...)

Desafortunadamente, nosotros sentimos que ese procedimiento mínimo para garantizar una defensa adecuada, no fue observado con la amplitud y criterio objetivo debidos.

b) Derecho de contradicción

Se solicitó visita técnica del DAMA al área, para comprobar en el terreno los avances anunciados en el Informe de la Compañía radicado el 31 de mayo de 2.006, y todos los ejecutados con posterioridad a esa fecha, con el propósito de desvirtuar lo dicho en el concepto técnico No. 1973 de marzo de 2.005 que fue tomado como sustento técnico para la apertura del proceso sancionatorio. Todo lo anterior, con el fin de contradecir la prueba principal en nuestra contra, que decía tener el DAMA, hoy la Secretaría Distrital de Ambiente, en cuanto a que el Plan de Restauración Morfológica y Ambiental - PMRA no se había ejecutado.

Corno bien lo expresa el funcionario comisionado para la visita de agosto de 2.006, las actividades del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental no han sido suspendidas y continúan realizándose:

"Si" bien las actividades que se encuentra realizando actualmente la Ladrillera Santafe S.A. corresponden a la recuperación o restauración ambiental del predio La Fiscalía afectada por la actividad

46

extractiva, ésta se está llevando a cabo sin ningún Instrumento Administrativo de Manejo y Control Ambiental vigente."(El subrayado es nuestro)

Por tanto, con este informe se desvirtúa la afirmación inicial del presunto incumplimiento en la ejecución del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental. Dicha afirmación tajante debe ser cambiada por la comprobación que se hizo en esta visita, de una situación de retraso en la ejecución de dicho Plan.

Por ello nos reiteramos en que la situación planteada en el auto de apertura del proceso sancionatorio no es la misma que se expone en la visita ordenada dentro del proceso en la etapa de las pruebas, y ello debió ser tenido en cuenta y no se hizo al momento de imponer la sanción.

En el análisis de las pruebas nunca se llevó a cabo la confrontación necesaria entre lo dicho en el concepto técnico de 2.005 con lo encontrado en la visita técnica del 2.006, lo que para nosotros es inaceptable si se quiere aplicar el principio del debido proceso. No es lo mismo decir, jurídicamente hablando, que hay incumplimiento del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental-PRMA, a afirmar que hay retraso en la ejecución de algunas de las actividades y obras propuestas, o que el cumplimiento de las mismas es parcial.

Para nosotros, a través de dicha confrontación, hubiera quedado plenamente establecido que no existió el presunto incumplimiento en la ejecución del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental-PRMA que sustentó los cargos, sino un retraso en el cronograma de su ejecución. Las actividades como fueron ; planteadas se han venido desarrollando y, en algunos casos, han ido más allá del compromiso inicial, para beneficio del medio ambiente y la comunidad circundante al proyecto, como bien lo pudo establecer el funcionario a cargo de la visita técnica del 2.006.

(...)

Adicionalmente se expresa que "no se desvirtúa los cargos formulados por esta Entidad en el Auto 1969 del 3 de agosto de 2,006, por el contrario, ratifica el hecho que no se dio cumplimiento a la ejecución del Plan de Manejo y Restauración Morfológica y Ambiental exigido por las Resoluciones DAMA 935 del 22 de julio de 2002 y 1114 del 4 de septiembre de 2002", pero no se explica por qué, dado que no se analiza lo expresado por nosotros, sino que se limita a decir que:

"La sociedad Ladrillera Los Tejares S.A. expone en forma extensa los inconvenientes que tuvieron en el desarrollo de su proyecto urbanístico, lo cual incidió en la ejecución del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental, sin embargo esta Dirección estima que estos hechos no eximían a la sociedad en mención, de dar cumplimiento a las obligaciones de restauración del predio afectado por la actividad de minería". (El subrayado es nuestro)

(...)

c) Determinación de la infracción.

Como se ha tenido oportunidad de exponer en acápite anteriores, durante el proceso no se llevó a cabo una correcta determinación de la infracción, dado que lo dicho en la resolución recurrida no tiene precisión jurídica en lo que se refiere a la conducta imputada: incumplimiento del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental. En efecto, lo que se dice en cuento a que "Existen hechos debidamente probados en el proceso ambiental y legalmente reprochables, que ameritan la imposición de una sanción", queda demostrado, en apartes anteriores, que no fue así.

Sobre este punto es importante tener en cuenta que si los informes del año 2.005 y el de año 2.006 no coinciden en forma exacta, los "hechos debidamente probados" no existen(...)



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

LS 1240

No siendo aceptable la determinación que se hace de la infracción y al haberse negado la consideración de las condiciones en que ocurrieron los hechos y las circunstancias atenuantes, que la Compañía explicó en detalle para que se entendiera la forma como se estructuró el proyecto, su dependencia del uso del suelo, los trámites ante otras autoridades que se surtieron entre el año 2000 y enero de 2.003, que afectaron el ritmo de su desarrollo y las causas del retraso en el cumplimiento de los plazos establecidos en el cronograma inicial, la mayoría de ellas originadas en acciones u omisiones de terceros y no en la voluntad de la Compañía, la tasación de la sanción es técnicamente inadecuada

También debemos insistir en que los hechos expuestos por nosotros y alegados como prueba, no se plantearon para solicitar ser eximidos de las obligaciones, las cuales se han seguido cumpliendo y los trabajos ejecutándose. Los hechos sirvieron de justificación para el retraso ocurrido en el cronograma aprobado.

Entonces, dado que estas pruebas no fueron analizadas ni tenidas en cuenta, y por esa razón se mantiene el cargo por incumplimiento del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental-PRMA y sólo se expresa que con los descargos por nosotros presentados se "ratifica el hecho que no se dio cumplimiento a la ejecución del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental exigido por las Resoluciones DAMA 935 del 22 de julio de 2002 y 1114 del 4 de septiembre de 2002" el proceso en su totalidad está viciado de nulidad.

d) La antijurisdicción de la acción u omisión.

(...) Es así como el retraso la ejecución del aludido Plan no constituye una acción violatoria de la ley y, por ende, antijurídica que amerite una sanción.

e) Proporción de la sanción.

La tasación de la sanción en este proceso no fue objetiva y no corresponde a un análisis equilibrado y justo, ya que insiste en que se incurrió en los cargos primero y segundo formulados mediante el auto 1969 del 3 de agosto de 2006, sin la adecuada valoración de pruebas, ni de las circunstancias que rodearon los hechos ni la conducta del imputado y su disposición a enmendar los errores cometidos.

No puede incurrirse en la imprecisión conceptual de equiparar, para establecer una sanción, el incumplimiento de un Plan de Manejo y Restauración Ambiental, que supone la desatención total de obligaciones, con el retraso en el cumplimiento de tales obligaciones.

Como bien se ha dicho por los funcionarios de la Secretaría y por nosotros, los trabajos se vienen ejecutando siguiendo los lineamientos trazados en el Plan de Restauración Morfológica y Ambiental - PMRA de LADRILLERA SANTAFE S.A.(...)Y qué decir cuando existen circunstancias atenuantes de la responsabilidad, derivadas del hecho ajeno. Hasta la saciedad hemos insistido en que la Compañía no puede hacerse responsable por la morosidad del Estado en resolver las peticiones que se someten a su consideración. Así mismo, que no puede ejecutar obras que requieren de autorizaciones previas de otras entidades, como condición para no ser sancionado por la Secretaría Distrital de Ambiente.

III. PETICIONES.

Que se revoque la Resolución No. 1299 del 4 de junio de 2.007, por ser violatoria del debido proceso y el derecho de contradicción, dado que durante el proceso no se valoraron las pruebas ni se cumplieron los mandatos de los artículos 84 y 85 de la Ley 99 de 1.993, con el alcance que dichas normas tienen.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

7

1240

Que se revoque la resolución recurrida, por no hacer una tasación adecuada de la sanción impuesta, al no ser el producto del establecimiento correcto de la infracción, por no haberse considerado las circunstancias en que ocurrió "la presunta infracción", los atenuantes y demás elementos necesarios para una tasación técnicamente efectuada.

Que en su reemplazo se reconozca la ocurrencia de hechos que constituyeron fuerza mayor, y no se imponga sanción alguna, por existir circunstancias eximentes de responsabilidad, en el retraso de la ejecución del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental -PMRA..."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Que esta Secretaría hizo un análisis jurídico y una revisión de los documentos y diferentes actos Administrativos que hacen parte del expediente, encontrando sobre el primer cargo formulado mediante el Auto No. 1969 del 03 de agosto de 2006, una inadecuada tipificación, por lo que es necesario hacer las siguientes consideraciones:

Que se observa que en el Auto No.1969 del 3 de agosto de 2007, hubo violación del Principio de Legalidad, por cuanto en el segundo cargo formulado, se señaló como norma infringida el artículo 20 de la Ley 23 de 1973, la cual establece lo siguiente:

"Artículo 20. Para el ejercicio de las facultada es que se otorgan al presidente de la República por esta ley, aquel estará asesorado por una comisión consultiva constituida por dos senadores y dos representantes elegidos por las respectivas corporaciones, y por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado"

Que como se observa, la norma presuntamente violada descrita en el cargo segundo del Auto No. 1969 de 2006 por la sociedad recurrente, nada tiene que ver con la conducta objeto de investigación, esto es incurrir en conductas generadoras de deterioro ambiental. La norma violada aplicable en el presente caso es el artículo 8 del Decreto 2811 de 1974, la cual establece:

"Artículo 8º.- *Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*

- a.- La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables. Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares. Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;*
- b.- La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras;*
- c.- Las alteraciones nocivas de la topografía;*
- d.- Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;*
- e.- La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1240

- f.- Los cambios nocivos del lecho de las aguas;
- g.- La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos.
- h.- La introducción, y propagación de enfermedades y de plagas;
- i.- La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas;
- j.- La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;
- k.- La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria;
- l.- La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;
- m.- El ruido nocivo;
- n.- El uso inadecuado de sustancias peligrosas;
- o.- La eutrofización, es decir, el crecimiento excesivo y anormal de la flora en lagos y lagunas;
- p.- La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud;"

Que por lo anteriormente expuesto, se determina que hubo error respecto a la norma infringida en el cargo segundo contenido en el Auto No. 1969 de 2006, mediante el cual se inicia proceso sancionatorio y se formulan cargos en contra de la sociedad recurrente.

Que teniendo en cuenta las normas anteriormente citadas, es claro que la conducta objeto de la sanción, esto es, incurrir en conductas generadoras de deterioro ambiental, no está debidamente tipificada, ya que en el Auto que inició proceso sancionatorio y en la Resolución que impuso sanción, existió una normativización inadecuada de la conducta endilgada. Lo anterior por cuanto la norma que es aplicable en el caso concreto es el artículo 8º del Decreto 2811 de 1974; por cuanto el artículo 20 de la Ley 23 de 1973 hacen referencia a la composición del gabinete asesor del Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, tema que en nada tiene que ver con la conducta sub-examine.

Que dentro del procedimiento sancionatorio necesariamente debe existir una tipificación de la falta, entendida ésta, como la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa. En este sentido la referida tipificación debería estar exactamente delimitada, sin ninguna indeterminación, con la correlativa exigencia de la seguridad jurídica que no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los administrados puedan predecir las consecuencias de los actos.

Que la Corte Constitucional en sentencia C-233-2002 de abril 4 de 2002, magistrado ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis, señaló:

"...En la doctrina se postula, así mismo, sin discusión que la administración o las autoridades titulares de funciones administrativas lo sean de potestad sancionadora y que ésta en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado está sometida a claros principios generalmente aceptados, y en la mayoría de



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1240

9

los casos proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, a los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), se suman los propios de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso –régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- (juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta), de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem”.

(...)

“Estos principios comunes a todos los procedimientos que evidencian el ius puniendi del Estado - legalidad, tipicidad, prescripción, culpabilidad, proporcionalidad, non bis in ídem-, resultan aplicables a los diferentes regímenes sancionatorios establecidos –penal, disciplinario, fiscal, civil, administrativo no disciplinario -, o que se establezcan por el legislador para proteger los diferentes bienes jurídicos ligados al cumplimiento de los fines del Estado y el ejercicio de las funciones públicas.” (Resaltado fuera del texto).

Que todo lo expuesto en precedencia, aplicado a caso concreto, lleva a afirmar que existe una imperfección en la remisión que ha hecho la autoridad ambiental a la normatividad aplicable. En este sentido, ante la **falta de validez** al no determinarse cabalmente la actividad generadora de obligaciones, y **legitimidad** de la decisión adoptada, al señalar como normas infringidas unas que no corresponden al caso en cuestión, y como quiera que la tipificación de la sanción administrativa es indispensable como garantía del principio de legalidad, se optará por la revocatoria de la misma, por vía de reposición.

Que no obstante lo anterior, hay que establecer que una vez examinados los argumentos esgrimidos en el Auto No. 1969 del 03 de agosto de 2007 y en la Resolución No. 1299 del 04 de junio de 2007, se establece que aunque existió indebida remisión normativa, si existió violación al artículo 1º de la Resolución No. 935 de 22 de julio de 2002 y el artículo 8 del decreto 2811 de 1974, al existir certeza de que la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.** no ha dado cumplimiento a la ejecución del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental exigido por este Ente de control ambiental e incurrió en conductas generadoras de deterioro al medio ambiente.

Por lo anterior, esta Secretaría en la parte resolutive del presente acto administrativo, procederá a revocar parcialmente el Auto No. 1969 del 03 de agosto de 2007 y la Resolución No. 1299 del 04 de junio de 2007, que dio origen al proceso sancionatorio, y que impuso una multa, respectivamente.

Que respecto a los argumentos que fundamentaron el recurso en examen, hay que hacer las siguientes consideraciones:



1. Respecto a la garantía del debido proceso

a) Incorporación de nuevos hechos: No es verdad como afirma la recurrente, que esta Secretaría juzgó a la Ladrillera Santa Fe por hechos diferentes a los imputados en el auto mediante el cual se abrió proceso sancionatorio, por cuanto los cargos imputados mediante el Auto N° 1969 del 3 de agosto de 2006, son:

"...CARGO PRIMERO.- Presunto incumplimiento en la ejecución del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental de que trata la Resolución No. 935 del 22 de julio de 2002, expedida por este Departamento, mediante la cual se exigió a la Ladrillera Santa Fe S.A. el cumplimiento de un ladrillera el cumplimiento de un Plan de Restauración Morfológica y Ambiental, exigiendo su ejecución mediante la Resolución No. 1114 del 4 de septiembre de 2002, el que debió ser ejecutado dentro del término que venció el 15 de octubre de 2005.

CARGO SEGUNDO.- Presuntamente haber incurrido en las siguientes conductas generadoras de deterioro al medio ambiente, incumpliendo por ello lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 23 de 1973.

- Degradación, erosión y revenimiento de suelos y tierras.
- Alteraciones nocivas de la topografía.
- Alteración perjudicial y antiestética del paisaje natural.
- Disposición inadecuada de residuos sólidos..."

Que se observa que esta Secretaría Declaró responsable a la sociedad Ladrillera Santa Fe S.A. por los cargos primero y segundo, formulados mediante el Auto 1969 del 3 de agosto de 2006; sancionando a la sociedad recurrente únicamente por los cargos formulados e investigados, por lo que no existió violación al debido proceso en el proceso sancionatorio.

b) Valoración de las pruebas aportadas o solicitadas: Respecto de la práctica y valoración de pruebas señala que ésta se hizo con sujeción a la Ley, y valoradas en conjunto.

Que con fundamento en la normatividad vigente se demostró en la investigación la ocurrencia de la infracción que dio origen a la sanción impuesta, pues en cada uno de los casos sobre los que se formuló pliego de cargos resultaron probados en el expediente, lo que motivó la sanción impuesta en el acto administrativo demandado.

Que por lo anterior, se colige que no es cierto que no se valoraron objetivamente las pruebas aportadas por la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.**

2. Respecto al Derecho de Contradicción

Que no es cierto que este ente ambiental, violó el derecho de contradicción de la



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1 2 4 0

sociedad recurrente, respecto a que no tuvo en cuenta que el plan exigido está en ejecución. Lo anterior por cuanto la conducta que se sancionó corresponde a la no ejecución del PMRA dentro del plazo establecido, y no por no haberlo iniciado.

Que referente a que el plazo para la ejecución del plan resultó insuficiente, por cuanto esta autoridad ambiental no tuvo en cuenta el tiempo utilizado por a sociedad recurrente para la obtención de los diversos permisos que requería, hay que hacer las siguientes consideraciones:

Que el plazo otorgado para la ejecución del Plan de Recuperación Morfológica y Ambiental aprobado se concedió de conformidad con el plazo fijado por el artículo cuarto de la Resolución 803 de 1999, norma vigente al momento de expedición de la Resolución 935 de 2002, la cual establece lo siguiente:

"ARTÍCULO TERCERO.- establecer un nuevo término no mayor de seis (6) años para proyectar y llevar a cabo, la ejecución del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental de las explotaciones mineras ubicadas en zonas urbanas de la Sabana de Bogotá, contados a partir de la fecha de publicación de la presente providencia."

Que de conformidad con la norma anteriormente transcrita, es claro que esta Entidad obró conforme a derecho, y sin cometer violaciones al debido proceso, por cuanto estableció el término de ejecución del PMRA de conformidad con la norma vigente, ya que otorgaba un plazo máximo de 6 años, contados a partir de la publicación de la Resolución 803 de 1999, lo cual se realizó en Octubre de 1999, por lo que el plazo otorgado en virtud de la resolución en comento vencía en Octubre de 2005.

Que por lo anterior, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente, otorgó el término máximo posible a la sociedad recurrente para la ejecución del PMRA. Por lo que lo pertinente era solicitar la respectiva prorrogas del PRMA establecido, cosa que hasta muy después de vencido el plazo hizo la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.** Y, se reitera, que tal omisión no se justifica por el hecho de haber solicitado la prorrogas de el PMRA en enero de 2006, cuando ya estaba más que vencido el término inicial.

3. Respecto a la determinación de la infracción

Que respecto a este punto, es procedente determinar que los artículos 83 y 85 de la Ley 99 de 1993, establecen:

"Artículo 83.- Atribuciones de Policía. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso."



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

AL 1240

"Artículo 85.-Tipos de Sanciones. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:

1. Sanciones:

a. Multas diarias hasta por una suma equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución... (subrayado fuera de texto.)

Lo anterior por cuanto la Ley 99 de 1993 facultó a la autoridad ambiental para que impusiera multas diarias hasta por 300 salarios mínimos mensuales, y específicamente para el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta que se ajusta a lo estipulado para incumplimientos a normas sobre manejo de recursos naturales renovables.

Que los artículos 210 y 211 del Decreto 1594 de 1984, establecen:

"Artículo 210: Se consideran circunstancias agravantes de una infracción, las siguientes:

- a. Reincidir en la comisión de la misma falta.
- b. Realizar el hecho con pleno conocimiento de sus efectos dañosos, o con la complicidad de subalternos o con su participación bajo indebida presión.
- c. Cometer la falta para ocultar otra.
- d. Rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro u otros.
- e. Infringir varias obligaciones con la misma conducta.
- f. Preparar premeditadamente la infracción y sus modalidades".

"Artículo 211: Se consideran circunstancias atenuantes de una infracción las siguientes:

- a. Los buenos antecedentes o conducta anterior.
- b. La ignorancia invencible.
- c. El confesar la falta voluntariamente antes de que se produzca daño a la salud individual o colectiva.
- d. Procurar por iniciativa propia resarcir el daño o compensar el perjuicio causado, antes de la ocurrencia de la sanción".

Que de conformidad con las normas anteriormente transcritas, la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.**, no incide en agravantes o atenuantes en ninguna de las conductas sancionadas, según lo observado dentro del expediente objeto de estudio. Pero como quiera que existió indebida tipificación en el cargo segundo del Auto No. 1969 del 03 de agosto de 2006, este Despacho considera pertinente disminuir la sanción impuesta.

Que en el caso que nos ocupa, esta Dirección procederá en la parte resolutive de la presente Resolución, a resolver el recurso de reposición interpuesto por la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.**, en el sentido de modificar el artículo Primero y Segundo de la Resolución No. 1299 de 2007, eliminando el cargo segundo por responsabilidad a la normatividad ambiental y disminuyendo el monto de la sanción, por cuanto en la parte resolutive de la presente providencia se revoca el cargo primero formulado en el artículo segundo del Auto No. 1969 del 03 de agosto de 2006., En consecuencia, la sanción a imponer se modifica y su valor es veinticinco



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

Artículo 1240

(25) salarios mínimos mensuales legales vigentes a 2007, esto es, la suma de DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE. (\$10.842.500.)

Que, finalmente, teniendo en cuenta lo anterior este Despacho encuentra jurídicamente viable modificar el Artículo Segundo de la Resolución No. 1299 del 04 de junio de 2007, en el sentido de aplicar como sanción pecuniaria el equivalente a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes al año 2007, no los 50 salarios que se habían aplicado.

4. Respecto a la antijuridicidad de la acción u omisión y Respecto a la proporción de la sanción

Que la potestad sancionadora de la administración debe traducirse en la sanción correctiva para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas como complemento de la potestad del Estado para asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas, en cuanto contribuya a preservar el orden jurídico institucional.

Que por lo anterior, se observa que en el presente caso se considera ajustado a derecho sancionar a la empresa por una infracción que se tipifica en su integridad en el cargo primero del Auto No. 1969 de 2006, en tanto la sociedad recurrente no cumplió con la obligación de ejecutar en su totalidad el Plan de Recuperación Morfológica y Ambiental en el término establecido, por lo que es razonablemente válido confirmar la declaración de responsabilidad respecto a este cargo.

Por lo anterior, esta Secretaría en la parte resolutive del presente acto administrativo, procederá a revocar parcialmente el Auto N° 1969 del 03 de agosto de 2006, por el cual se inicia proceso sancionatorio y se formulan cargos y la Resolución No. 1299 del 04 de junio de 2007, por la cual se impone una sanción.

No obstante lo anterior, hay que precisar que en el presente caso se reportó la conducta presuntamente infractora del ordenamiento ambiental por parte de la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.**, como es "*haber incurrido en las siguientes conductas generadoras de deterioro al medio ambiente, como son: degradación, erosión y revenimiento de suelos y tierras, alteraciones nocivas de la topografía, alteración perjudicial y antiestética del paisaje natural y disposición inadecuada de residuos sólidos*", por cuanto los hechos que dieron lugar a la formulación de cargos, establecidos en el Auto N° 1969 de 2006, continúan y sus efectos o impactos negativos son sucesivos, como se colige de la última visitas técnicas realizadas el 29 de julio de 2004, 22 de diciembre de 2004 y 20 de enero de 2005; pero esta conducta no se tipificó correctamente, por lo que se violó el Principio de Legalidad. W



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1240

Que la revocatoria de los Actos Administrativos de carácter particular, tiene por objeto el restablecimiento del orden jurídico, del interés público o social y el derecho que tiene toda persona que se le garanticen sus derechos y no se le cause agravio alguno sin justificación, por lo tanto es deber de la administración retirar sus propios actos.

Que el artículo 69 del código Contencioso Administrativo establece:

"ART.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."

El artículo 71 del código Contencioso Administrativo establece:

"Artículo 71. Oportunidad. La revocación podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda."

Que debe entenderse la revocatoria directa, como un mecanismo de la administración para salvaguardar el ordenamiento jurídico, actuando de manera oficiosa.

De otro lado, lo que surge en el caso sub-exámene, es que procede la modificación parcial del Auto que inició el proceso sancionatorio, toda vez que en la formulación del cargo segundo no se estableció la norma presuntamente violada, contraviniendo el principio de legalidad, claramente contraria a la Ley.

Que mediante el acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, se modificó la estructura de la Alcaldía Mayor de Bogotá y se transformó el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente –DAMA-, en la Secretaría Distrital de Ambiente, a la que se le asignó en el artículo 103 literales c y k, respectivamente, entre otras funciones, la de ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia; y ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de 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.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

2007 1 24 0

Que en virtud de la Resolución No 110 del 31 de enero de 2007 la Secretaría Distrital de Ambiente delegó en el artículo 1º literal f, al Director Legal Ambiental, la función de expedir los actos administrativos que resuelven cesar procedimiento, sancionar o exonerar, es decir, todos los actos administrativos que resuelvan de fondo los procedimientos de carácter contravencional o sancionatorio, al igual que los recursos que los resuelven.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- REVOCAR PARCIALMENTE el artículo segundo del Auto No. 1969 del 03 de agosto de 2006 "Por medio del cual se inicia un proceso sancionatorio ambiental, se formula pliego de cargos y se adoptan otras determinaciones", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia, y en consecuencia éste quedará así:

"ARTÍCULO SEGUNDO.- Formular a la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.**, identificada con Nit 860000762-4, a través de su representante legal, o quien haga sus veces, ubicada en el predio La Fiscala, localizado en la Diagonal 65 D Sur No. 1 D - 07 Este de la Localidad de Usme del Distrito Capital el siguiente cargo:

- **CARGO PRIMERO:** Presunto incumplimiento en la ejecución del Plan de Restauración Morfológica y Ambiental de que trata la Resolución No. 935 del 22 de julio de 2002 expedida por este Departamento, mediante la cual se exigió a la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.** el cumplimiento de un Plan de Restauración Morfológica y Ambiental, exigiendo su ejecución mediante Resolución No. 1114 del 04 de septiembre de 2002, el que debió ser ejecutado dentro del término que venció el 15 de octubre de 2005."

ARTÍCULO SEGUNDO.- REVOCAR PARCIALMENTE los artículos primero y segundo de la Resolución No. 1299 del 04 de junio de 2007 "Por la cual se impone una sanción", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia, y en consecuencia éstos quedarán así:

"ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar responsable a la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.**, identificada con Nit 860000762-4, por la actividad desarrollada en el predio ubicado en la Diagonal 65 D Sur No. 1 D - 07 Este de la Localidad de Usme, por el cargo primero formulado mediante el Auto 1969 del 3 de agosto de 2006, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo."

"ARTÍCULO SEGUNDO.- Imponer a la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.** identificada con Nit 860000762-4, una multa por cincuenta (25) salarios mínimos



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

1240

legales mensuales vigentes al año 2007, equivalentes a la suma de DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE. (\$10.842.500.), por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO.- La sociedad infractora deberá consignar el valor de la multa en la Ventanilla No. 2 del Supercade ubicado en la Cra. 30 con Cl 26, a nombre de la Dirección Distrital de Tesorería – Fondo de Financiación del PGA, por concepto de multas ambientales código No. 005, en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente resolución."

ARTÍCULO TERCERO.- Las demás partes del Auto No. 1969 del 03 de agosto de 2006 y la Resolución No. 1299 del 04 de junio de 2007, proferidos por esta Secretaría, continúan vigentes.

ARTÍCULO CUARTO.- Reconocer personería a la Dra. ADRIANA MARTÍNEZ VILLEGAS, portadora de la tarjeta profesional N° 59.135 del CSJ, quien actúa como apoderada de la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.**

ARTÍCULO QUINTO.- Notificar la presente providencia a la Dra. ADRIANA MARTÍNEZ VILLEGAS, portadora de la tarjeta profesional N° 59.135 del CSJ, en su calidad de apoderada de la sociedad **LADRILLERA SANTA FE S.A.**, identificada con el Nit. N° **860000762-4**, en la Calle 95 N° 11-51, oficina 404 de esta ciudad.

ARTÍCULO SEXTO.- Fijar la presente providencia en lugar público de la entidad y publicarla en el boletín Ambiental que para el efecto disponga la entidad, así mismo remitir copia a la alcaldía local de Usme, para que se surta el mismo trámite y se ejecute la presente decisión. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Contra la presente providencia no procede recurso alguno y se entiende agotada la vía gubernativa de conformidad con el artículo 63 del Código Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

03 JUN 2008

ALEXANDRA LOZANO VERGARA
Directora Legal Ambiental

Proyectó: Lorena Pérez Gutiérrez
Revisó: Wilson León
Exp. DM-06-97-009
Radicado 2007ER25542 del 22 de junio de 2007

Cra. 6 No. 14-98 Pisos 2º, 5º, 6º, 7º y 9º Bloque A; pisos 3º y 4º Bloque B; Edificio Condominio
PBX. 444 1030 Fax 444 1030 ext. 522 - BOGOTÁ, D.C. – Colombia
www.secretariadeambiente.gov.co

BOG
BOGOTÁ
POSITIVA