



RESOLUCION N. 03227

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

LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

En ejercicio de sus facultades conferidas mediante la Resolución No. 1466 del 24 de mayo de 2018 de la Secretaría Distrital de Ambiente, modificada por la Resolución 2566 del 15 de agosto de 2018, en concordancia con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, modificado parcialmente por el Acuerdo Distrital 546 de 2013, el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado parcialmente por el Decreto 175 del 04 de mayo de 2009, lo dispuesto en las leyes 99 de 1993 y 1333 de 2009, y conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011,

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante **Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010**, resolvió:

“ARTÍCULO PRIMERO -. Establecer el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental, presentado por la **LADRILLERA OLIVARES LTDA.** Identificada con NIT 800.115.124 - 1, Representada legalmente por el señor **MANUEL ALONSO PACHECO RIAÑO** identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.228.213 de Bogotá, y teniendo por apoderado especial al doctor **CARLOS EDUARDO MANTILLA FLOREZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 11.331.942 y Tarjeta Profesional No. 80.024 del C.S.J, respectivamente, bajo documentos de radicado No. 2008ER39671 del 10 de septiembre de 2008, 2009ER54313 del 27 de octubre de 2009 y 2010ER46132 del 23 de agosto de 2010, para ser ejecutado en el predio denominado **LADRILLERA OLIVARES LTDA.**, ubicado en el Kilómetro 2 al este del barrio los olivares, quebrada Santa librada Ladera Juan Rey, vereda Santa Isabel, de la de la Localidad de Usme, en jurisdicción del Distrito Capital.

PARAGRAFO. - El tiempo de ejecución del Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental - PMRRA de que trata el presente artículo y que corresponde al área del predio descrito es de seis (6) meses.”

Que dicha resolución fue notificada personalmente el 10 diciembre de 2010, al doctor **CARLOS EDUARDO MANTILLA FLOREZ** identificado con cédula de ciudadanía número 11.331.942, y tarjeta profesional 80.024 del C.S.J, como apoderado especial de la sociedad **LADRILLERA OLIVARES LTDA.**, sin interponerse recurso alguno, quedando ejecutoriada y en firme el día 20 de diciembre de 2010.



Que, verificado el Boletín Legal de la Secretaría Distrital de Ambiente, se puede establecer que la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010, fue publicada el 28 de noviembre de 2011.

Que la Secretaría Distrital del Ambiente, mediante **Auto No. 00447 del 20 de marzo de 2013**, Inicio Procedimiento Sancionatorio Ambiental en los términos del artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, en contra de la **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. – EN LIQUIDACIÓN**, predio ubicado en el kilómetro 2 al Este del Barrio Los Olivares, Quebrada Santa Librada, Ladera Juan Rey, Vereda Santa Isabel (Calle 75B Sur No. 7 – 12 Interior 1 y 5) de la Localidad de Usme; Identificada con Nit. 800.115.124 -1, a través de su representante legal el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.228.213 de Bogotá y apoderado **CARLOS EDUARDO MANTILLA FLÓREZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 11.331.942 de Bogotá y T.P. 80.024 del C.S.J., de esta ciudad.

Que el acto administrativo en comento se notificó por aviso el 29 de abril de 2013, y quedo ejecutoriado el día 30 de abril de 2013, de acuerdo con el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Que, verificado el Boletín Legal de la Secretaría Distrital de Ambiente, se puede establecer que el Auto No. 00447 del 20 de marzo de 2013, fue publicado el 06 de junio de 2013.

Que la Secretaría Distrital del Ambiente, mediante **Auto No. 01066 del 24 de junio de 2013**, formuló cargos a la sociedad denominada **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACIÓN**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1, representada legalmente por el señor **MANUEL ALONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadana No. 19.228.213, persona jurídica titular del **Plan de Manejo, Recuperación y Restauración – PMRRA** establecido para ser ejecutado en el predio ubicado en el kilómetro 2 al Este del Barrio Los Olivares, Quebrada Santa Librada, Ladera Juan Rey, Vereda Santa Isabel (Calle 75B Sur No. 7 – 12 Interior 1 y 5) de la Localidad de Usme, por incurrir presuntamente en las siguientes conductas que constituyen infracción al régimen ambiental:

“(…)

CARGO PRIMERO: *Incumplimiento en la presentación de los informes trimestrales sobre los avances en los programas y subprogramas aprobados mediante Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010, que establece el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA, para ser ejecutado en el predio ubicado en el kilómetro 2 al Este del Barrio Los Olivares, Quebrada Santa Librada, Ladera Juan Rey, Vereda Santa Isabel (Hoy Calle 75B Sur No. 7 – 12 Interior 1 y 5) de la Localidad de Usme.*

CARGO SEGUNDO: *Inejecución de los programas y subprogramas del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental –PMRRA, aprobados mediante Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010 para ejecutarlo en el predio ubicado en el kilómetro 2 al Este del Barrio Los Olivares, Quebrada Santa*



Librada, Ladera Juan Rey, Vereda Santa Isabel (Hoy Calle 75B Sur No. 7 – 12 Interior 1 y 5) de la Localidad de Usme.

CARGO TERCERO: *Inejecución del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental –PMRRA en el término legal de seis (6) meses, establecido mediante **Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010**, para ejecutarlo en el predio ubicado en el kilómetro 2 al Este del Barrio Los Olivares, Quebrada Santa Librada, Ladera Juan Rey, Vereda Santa Isabel (Hoy Calle 75B Sur No. 7 – 12 Interior 1 y 5).*

CARGO CUARTO: *Incumplimiento en la presentación de la póliza de garantías única que ampara el valor total de la ejecución del PMRRA, establecido en el artículo octavo de la **Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010**. (...)*

Que el anterior auto se notificó por aviso el 21 de octubre de 2013 al señor Manuel Alonso Pacheco Riaño, en su calidad de representante legal y al señor Carlos Eduardo Mantilla como Apoderado judicial de la sociedad, presenta constancia de ejecutoria del 22 de octubre de 2013.

Que vale la pena señalar que al reverso del folio 85 del expediente SDA-08-2013-673, consta que el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO**, representante legal de la compañía, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.228.213 recibió copia íntegra del Auto No. 1066 en ocho (8) folios, el día 16 de octubre de 2013.

Que la sociedad denominada **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1 representada legalmente por el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.228.213, no presentó descargos, ni aportó o solicitó práctica de prueba alguna, dentro del término estipulado en el artículo 25 de la Ley 1333 de 2009.

Que la Secretaria Distrital de Ambiente, mediante Auto 03182 del 16 de septiembre de 2015 ordenó la apertura de la etapa probatoria dentro del procedimiento sancionatorio ambiental iniciado mediante Auto No. 00447 del 20 de marzo de 2013 a la sociedad **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1 decretando de oficio como pruebas dentro del proceso sancionatorio en curso la totalidad de los documentos que reposan en el expediente SDA-08-2013-673.

II. FUNDAMENTOS LEGALES

DEL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL

Que la Constitución Política de Colombia reconoció al ambiente el carácter de interés superior y le confirió una importancia tal, que al menos 49 de sus disposiciones se refirieron a la materia y a los mecanismos con los que se cuenta para su protección; dichas normas conforman lo que se ha denominado la llamada “Constitución Ecológica”, pero la jurisprudencia ha destacado el



contenido de los Artículos 8º, 49, 79 y 80 , por considerar que en ellos, se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental.

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

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

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

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

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

Que el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 establece que se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la Autoridad Ambiental Competente.

Que teniendo en cuenta las particularidades de la actividad administrativa, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos: “(...) *la exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la*



conducta que será objeto de sanción sino de la sanción misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa (...)", debiéndose entender, entonces, "(...) que existe una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción (...)".

Que esta Autoridad acude al ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental como última ratio, cuando los medios ordinarios de acción administrativa, tales como el ejercicio de la función de control y seguimiento ambiental no han sido acatados por el presunto infractor, por lo que se hace necesario acudir al ejercicio de la potestad sancionatoria en materia ambiental.

Que de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 resulta procedente emitir la decisión definitiva que en derecho corresponda dentro del presente trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio.

III. COMPETENCIA DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

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 entre otras funciones, la de elaborar, revisar y expedir los actos administrativos por medio de los cuales se otorguen o nieguen las licencias ambientales y demás instrumentos de manejo y control ambiental de competencia de este ente administrativo, así como los actos administrativos que sean necesarios para adelantar el procedimiento que tenga como fin el licenciamiento ambiental y demás autorizaciones ambientales.

Que en virtud del Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado parcialmente por el Decreto 175 del 04 de mayo de 2009, se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, asignando las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones, dentro de las cuales, está la de suscribir los actos administrativos por medio de los cuales la Secretaría otorga, concede, niega, modifica los permisos y/o autorizaciones ambientales.

Que de conformidad con lo contemplado en el numeral 2 del Artículo 1° de la Resolución 1466 del 24 de mayo de 2018 de la Secretaría Distrital de Ambiente, el Secretario Distrital de Ambiente, delegó en la Dirección de Control Ambiental, entre otras, la función de *"expedir los Actos Administrativos que decidan de fondo los procesos sancionatorios."*

IV. ANÁLISIS CASO CONCRETO

Que, con fundamento en lo expuesto, se procederá a decidir de fondo el asunto que nos ocupa, para lo cual se aborda el análisis de los hechos materia de investigación frente al pliego de cargos



formulado; junto con las pruebas que los fundamentan, teniendo en cuenta tanto lo favorable como lo desfavorable para la Sociedad denominada **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1 representada legalmente por el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadana No. 19.228.213

Que, ahora bien, en cuanto al aspecto subjetivo de las conductas endilgadas a la **SOCIEDAD LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124, cabe anotar que de acuerdo con lo establecido en el parágrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, *“En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.”*

Que, por su parte, el parágrafo primero del artículo 5° de la misma ley, establece que *“en las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.”*

Que en torno a la presunción de culpa o dolo establecida por el Legislador, la Corte Constitucional al declarar dicha norma exequible, precisó: *“Los parágrafos demandados no establecen una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental, lo que quiere decir que las Autoridades Ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (Ley 1333 de 2009, artículo 17). En tal sentido, deben realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (Ley 1333 de 2009, artículo 22).*

Que, así las cosas, no se pasa inmediatamente a la sanción sin la comprobación del comportamiento reprochable. La presunción existe solamente en el ámbito de la culpa o el dolo, por lo que no excluye a la Administración Pública de los deberes establecidos en cuanto a la existencia de la infracción ambiental y no impide desvirtuarla por el mismo infractor a través de medios probatorios legales.

Que la presunción legal puede recaer sobre la violación de normas o actos administrativos ambientales o respecto de la comisión de daño al ambiente. Corresponde al presunto infractor probar que actuó en forma diligente o prudente y sin el ánimo de infringir las disposiciones generadoras de prohibiciones, condiciones y obligaciones ambientales, a pesar de las dificultades que en ciertos eventos pueda representar su demostración.

Que, en ese sentido, al ejercer su derecho de defensa, el presunto infractor puede desvirtuar la presunción de culpa o dolo, bien sea demostrando que a pesar de que la conducta existió desde el punto de vista objetivo, no actuó con culpabilidad (aspecto subjetivo de la responsabilidad), o demostrando que la conducta fue generada por el hecho de un tercero que no dependa contractualmente de él, como podría acaecer por un acto terrorista, por fuerza mayor o caso fortuito.



Que la oportunidad procesal más apta para ejercer plenamente el derecho de defensa dentro del procedimiento sancionatorio ambiental es justamente la presentación de descargos, como respuesta al pliego de cargos que formule la Autoridad por los hechos objetivos demostrados en el proceso sancionatorio, dado que a esa altura procesal está plenamente definida la imputación fáctica y jurídica que traza la dialéctica del proceso.

Que, en esa dimensión, al estar probado el componente objetivo de la infracción, a partir de la ocurrencia de la acción vulneradora de normas o actos administrativos emanados de Autoridad Ambiental, atribuibles a la **SOCIEDAD LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. -EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124, se encuentra edificada en debida forma la presunción de culpa o dolo y, por ende, le corresponde desvirtuarla, tomando como referencia el pliego de cargos formulado por esta Autoridad.

Que lo anterior, por cuanto el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 establece que el procedimiento sancionatorio ambiental se adelanta de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

Dado el marco presentado, la Secretaría Distrital de Ambiente, entrara a analizar los cargos formulados, exhibiendo las pruebas que reposan en el proceso adelantado, y decidirá para cada uno de los cargos su prosperidad o su rechazo dentro del presente procedimiento sancionatorio ambiental.

- **CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE FRENTE AL CARGO PRIMERO, FORMULADO A TRAVES DEL AUTO NO. 01066 DEL 24 DE JUNIO DE 2013.**

Que conforme a lo anterior se procede a realizar el análisis particular del CARGO PRIMERO formulado mediante Auto No. 01066 del 24 de junio de 2013, a partir del análisis técnico realizado por esta Autoridad en el Concepto Técnico y la respectiva valoración jurídica de los elementos probatorios del proceso sancionatorio, así:

“(…)

CARGO PRIMERO: Incumplimiento en la presentación de los informes trimestrales sobre los avances en los programas y subprogramas aprobados mediante **Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010**, que establece el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA, para ser ejecutado en el predio ubicado en el kilómetro 2 al Este del Barrio Los Olivares, Quebrada Santa Librada, Ladera Juan Rey, Vereda Santa Isabel (Hoy Calle 75B Sur No. 7 – 12 Interior 1 y 5) de la Localidad de Usme.



(...)"

Dado que, mediante Auto 03182 del 16 de septiembre de 2015, se decretaron como pruebas dentro del proceso sancionatorio en curso, la totalidad de los documentos que reposan en el expediente SDA-08-2013-673, estas se van a tener en cuenta para cimentar técnicamente el cargo endilgado, dichas pruebas determinaron, en cuanto al cargo primero específicamente:

- **CONCEPTO TÉCNICO 14999 DEL 27 DE OCTUBRE DE 2011**

"(...)

"4. RECOMENDACIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

(...)

4.4. El representante legal de la ladrillera Los Olivares Ltda., no dio cumplimiento al Artículo Tercero de la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010, ya que no presento a la Secretaria Distrital de Ambiente informes trimestrales de los avances de las actividades de los programas y subprogramas aprobados.

4.5. El representante legal de la Ladrillera Los Olivares Ltda. No dio cumplimiento al Artículo Octavo de la Resolución N. 7518 del 06 de diciembre de 2010, ya que no presento a la Secretaria Distrital de Ambiente, la póliza de garantía única que ampara el valor total de la ejecución del PMRRA.

(...)"

- **CONCEPTO TÉCNICO 09343 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2012**

"(...)

5. CUMPLIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Verificación de cumplimiento de la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010 (Notificación: 10/12/2010. Ejecutoría: 20/12/2010)			
Artículo	Requerimiento	% cumplimiento	Observaciones
(...)	(...)	(...)	(...)
Artículo Tercero.	Durante la ejecución del PMRRA, la Sociedad Ladrillera Los Olivares Ltda. deberá presentar informes trimestrales que contengan la descripción detallada de los avances en los programas, subprogramas y actividades aprobadas y mantener a disposición de la	0%	El representante legal de la Ladrillera Los Olivares Ltda. no presentó los informes trimestrales respectivos al primer y segundo trimestre de 2011, contados a partir de la fecha de ejecutoría.



	SDA la información que soporte los informes trimestrales a presentar en ejecución del PMRRA		
--	---	--	--

(...)"

De lo anterior se concluye que, frente a la configuración de responsabilidad por la comisión de la infracción ambiental que concierne al incumplimiento en la presentación de los informes trimestrales sobre los avances en los programas y subprogramas aprobados mediante Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010, acto que estableció el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA, para ser ejecutado en el predio ubicado en el kilómetro 2 al Este del Barrio Los Olivares, Quebrada Santa Librada, Ladera Juan Rey, Vereda Santa Isabel (Hoy Calle 75B Sur No. 7 – 12 Interior 1 y 5) de la Localidad de Usme, es evidente que la Sociedad denominada **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1 representada legalmente por el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadana No. 19.228.213, incumplió lo dispuesto en la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010 y sin asomo de duda es dable para este despacho determinar que para el cargo primero formulado mediante Auto No. 01066 del 24 de junio de 2013, se estructura de manera homogénea el juicio de reproche por las conductas endilgadas.

Que precisamente el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 indica que constituye infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente que reúna las características allí mencionadas y que también lo es *"toda acción u omisión que constituye violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente."* (Subrayado fuera de texto).

Que en este sentido establece la Corte que: *"lo propio de una norma ambiental es que considera a la naturaleza no sólo como un objeto de apropiación privada o social sino como un bien jurídicamente tutelable, con lo cual la relación normativa entre la naturaleza y la sociedad se transforma", de manera tal que "el pensamiento ecológico y las normas ambientales implican entonces un cambio de paradigma, que obliga a repensar el alcance de muchas de las categorías jurídicas tradicionales, ya que la finalidad del derecho se amplía y el ordenamiento jurídico ya no sólo buscará regular las relaciones sociales sino también la relación de la sociedad con la naturaleza, con el fin de tomar en cuenta el impacto de las dinámicas sociales sobre los ecosistemas, así como la repercusión de/medio ambiente en la vida social"*¹.

Que, así las cosas, resulta consecuente declarar la responsabilidad frente a la infracción ambiental evidenciada y por ende imponer una sanción que previene a quienes pudieran estar ante situaciones similares de no incurrir en lo mismo, de conformidad a lo previsto en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.



- **CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE FRENTE AL CARGO SEGUNDO Y TERCERO, FORMULADOS A TRAVÉS DEL AUTO NO. 01066 DEL 24 DE JUNIO DE 2013.**

Se procede a realizar el análisis particular del cargo segundo y tercero, formulados mediante el Auto No. 01066 del 24 de junio de 2013, se realiza conjuntamente teniendo en cuenta que la inejecución de los programas y subprogramas del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración ambiental (P.M.R.R.A.), hacen parte esencial del P.M.R.R.A., por ello esta entidad realiza un análisis técnico y jurídico simultáneamente con la valoración jurídica de los elementos probatorios del proceso sancionatorio, dichos cargos manifestaron:

“(…)

CARGO SEGUNDO: *Inejecución de los programas y subprogramas del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA, aprobados mediante **Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010**, para ser ejecutados en el predio ubicado en en el kilómetro 2 al Este del Barrio Los Olivares, Quebrada Santa Librada, Ladera Juan Rey, Vereda Santa Isabel (hoy Calle 75B Sur No. 7 – 12 INT 1 y 5).*

CARGO TERCERO: *Inejecución del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA en el término legal de seis (06) meses, establecido mediante **Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010**, para ejecutarlo en el predio ubicado en en el kilómetro 2 al Este del Barrio Los Olivares, Quebrada Santa Librada, Ladera Juan Rey, Vereda Santa Isabel (hoy Calle 75B Sur No. 7 – 12 INT 1 y 5).*

(…)”

Dado que, mediante Auto 03182 del 16 de septiembre de 2015, se decretaron como pruebas dentro del proceso sancionatorio en curso, la totalidad de los documentos que reposan en el expediente SDA-08-2013-673, estas se van a tener en cuenta para cimentar técnicamente los cargos endilgados, dichas pruebas determinaron, en cuanto al cargo segundo y tercero específicamente:

CONCEPTO TÉCNICO 14999 DEL 27 DE OCTUBRE DE 2011

“(…)”

“4. RECOMENDACIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

(…)”

4.2. *Mediante la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010, la Secretaria Distrital le impone al representante legal de la Ladrillera Los Olivares Ltda., **la ejecución** en seis (6) meses del Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental- PMRRA de las áreas afectadas por la antigua actividad minera*



de explotación de material de construcción y/o arcilla. Dicha Resolución fue notificada personalmente el 10 de diciembre de 2010 y ejecutoriada el 20 de diciembre de 2010; por lo tanto, dicho Plan se encuentra vencido desde el 21 de junio de 2011.

(...)

4.4. El representante legal de la ladrillera Los Olivares Ltda., no dio cumplimiento al Artículo Tercero de la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010, ya que no presento a la Secretaría Distrital de Ambiente informes trimestrales de los avances de las actividades de los programas y subprogramas aprobados.

4.5. El representante legal de la Ladrillera Los Olivares Ltda. No dio cumplimiento al Artículo Octavo de la Resolución N. 7518 del 06 de diciembre de 2010, ya que no presento a la Secretaría Distrital de Ambiente, la póliza de garantía única que ampara el valor total de la ejecución del PMRRA.

(...)"

CONCEPTO TÉCNICO 09343 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2012

"(...)

5. CUMPLIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Verificación de cumplimiento de la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010 (Notificación: 10/12/2010. Ejecutoría: 20/12/2010)			
Artículo	Requerimiento	% cumplimiento	Observaciones
Artículo Primero. Establecer el PMRRA, para el predio denominado Ladrillera Los Olivares Ltda, en el kilómetro 2 al este del barrio Los Olivares, quebrada Santa Librada, ladera Juna Rey, Vereda Santa Isabel, de la Localidad de Usme.			
Artículo Segundo. Para la ejecución del Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA, deben cumplir con las actividades de los siguientes programas y subprogramas:	<ol style="list-style-type: none"> Programa de adecuación morfológica y estabilización geotécnica. Programa de manejo de aguas (Fichas CME-07-03, CME-07-04- y CME-07-07). Programa de manejo de suelo (Ficha CME-07-11). Programa de control de erosión (Ficha CME-07-12). Programa de empradización y revegetalización (Programa de recuperación vegetal y paisajística y de protección de ecosistemas terrestres - Fichas CME-07-18 y CME-07-24). 	1,25%	No se han realizado ninguna de las actividades contempladas en el PMRRA, incumpliendo con la totalidad de los programas y subprogramas. El porcentaje acumulado corresponde al desmonte total



	<p>6. Programa de disposición de materiales (Programa de manejo y disposición final de residuos sólidos - Fichas CME-07-17 y CME-07-15).</p> <p>7. Programa de readecuación paisajístico (Programa de recuperación vegetal y paisajística y de protección de ecosistemas terrestres Fichas CME-07-18 y CME-07-24).</p> <p>8. Programa de manejo de residuos especiales (Aceites usados, baterías, filtros, residuos contaminados, chatarras, entre otros)(Programa de manejo y disposición final de residuos sólidos y combustibles – Ficha CME-07-10).</p> <p>9. Programa de manejo de contaminación atmosférica.</p> <p>10. Programa de movilización de equipos y maquinarias.</p> <p>11. Programa de señalización.</p> <p>12. Programa de gestión social y participación comunitaria.</p> <p>13. Plan de contingencia.</p> <p>14. Desmantelamiento de la infraestructura.</p>		<p>de la planta de beneficio y de los hornos tipo colmena; y a la demolición parcial de la infraestructura, ya que actualmente se observan las columnas en pie. (ver fotografía 1).</p>
<p>Artículo Tercero.</p>	<p>Durante la ejecución del PMRRA, la Sociedad Ladrillera Los Olivares Ltda. deberá presentar informes trimestrales que contengan la descripción detallada de los avances en los programas, subprogramas y actividades aprobadas y mantener a disposición de la SDA la información que soporte los informes trimestrales a presentar en ejecución del PMRRA</p>	<p>0%</p>	<p>El representante legal de la Ladrillera Los Olivares Ltda. no presentó los informes trimestrales respectivos al primer y segundo trimestre de 2011, contados a partir de la fecha de ejecutoria.</p>



6. RECOMENDACIONES Y/O CONSIDERACIONES FINALES

(...)

6.2 *Mediante la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010, la Secretaría Distrital de Ambiente le impone al representante legal de la Ladrillera Los Olivares Ltda., la ejecución en seis (6) meses del Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental - PMRRA de las áreas afectadas por la antigua actividad minera de explotación de material de construcción y/o arcilla. Dicha Resolución fue notificada personalmente el 10 de diciembre de 2010 y ejecutoriada el 20 de diciembre de 2010; por lo tanto, dicho Plan se encuentra vencido desde el 21 de junio de 2011.*

6.3 *En la visita técnica de seguimiento ambiental al Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA de los antiguos predios mineros de la Ladrillera Los Olivares Ltda. realizada el 20 de noviembre de 2012, se verificó:*

6.3.1 *que el porcentaje de cumplimiento de las actividades de los programas y subprogramas aprobados, son los siguientes:*

PROGRAMAS Y/O SUBPROGRAMAS	% CUMPLIMIENTO
<i>Programa de adecuación morfológica y estabilidad geotécnica</i>	0%
<i>Programa de manejo de aguas. (Fichas CME-07-03, CME-07-04 y CME-07-07)</i>	0%
<i>Programa de manejo de suelo. (Ficha CME-07-11)</i>	0%
<i>Programa de control de erosión. (Ficha CME-07-12)</i>	0%
<i>Programa de empradización y revegetalización. (Programa de recuperación vegetal y paisajística y de protección de ecosistemas terrestre. Fichas CME-07-18 y CME-07-24)</i>	0%
<i>Programa de disposición de materiales sólidos. (Programa de manejo y disposición final de residuos sólidos. Fichas CME-07-17 y CME-07-15)</i>	50%
<i>Programa de readecuación paisajística. (Programa de recuperación vegetal y paisajística y de protección de ecosistemas terrestre. Fichas CME-07-18 y CME-07-24)</i>	0%
<i>Programa de manejo de residuos especiales – Aceites usados, baterías, filtros, residuos contaminantes, chatarras, entre otros. (Programa de manejo y disposición final de residuos sólidos)</i> ❖ <i>Combustibles. Ficha CME-07-10</i>	0%
<i>Programa de manejo de contaminación atmosférica.</i> ❖ <i>Manejo de material particulado y gases. Ficha CME-07-08</i> ❖ <i>Manejo de ruido. Ficha CME-07-09</i>	0%

13



Programa de movilización de equipos y maquinarias	0%
Programa de señalización	0%
Programa de gestión social y participación comunitaria ❖ Plan de gestión social. Ficha CME-07-19 ❖ Educación ambiental. Ficha CME-07-20 ❖ Contratación de mano de obra. Ficha CME-07-22 ❖ Capacitación e implementación de seguridad industrial	0%
Plan de contingencia	0%
Desmantelamiento de la infraestructura	75%
Porcentaje de cumplimiento total	1,25 %

6.3.2 Que la ausencia de la implementación de las actividades de reconformación geotécnica y restauración ecológica previstas en el PMRRA establecido por la Secretaría Distrital de Ambiente, favorece el deterioro ambiental del predio y afecta directamente las condiciones de estabilidad del Parque Ecológico Distrital Entrenubes (PEDEN).

6.4 El representante legal de la Ladrillera Los Olivares Ltda., no dio cumplimiento al Artículo Tercero de la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010, ya que no presento a la Secretaría Distrital de Ambiente los informes trimestrales de los avances de las actividades de los programas y subprogramas aprobados.

(...)"

De lo anterior se concluye que, frente a la configuración de responsabilidad por la comisión de la infracción ambiental que corresponde a la inejecución del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA y de los programas y subprogramas del mismo plan, establecido mediante Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010, para ejecutarlo en el predio ubicado en el kilómetro 2 al Este del Barrio Los Olivares, Quebrada Santa Librada, Ladera Juan Rey, Vereda Santa Isabel (hoy Calle 75B Sur No. 7 – 12 INT 1 y 5), es evidente que la Sociedad denominada **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. – EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1 representada legalmente por el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.228.213, incumplió lo dispuesto en la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010 y sin asomo de duda es dable para este despacho determinar que para el cargo segundo y tercero formulados mediante Auto No. 01066 del 24 de junio de 2013, se estructura de manera homogénea el juicio de reproche por las conductas endilgadas.

Que, así las cosas, resulta consecuente declarar la responsabilidad frente a las infracciones ambientales evidenciadas y por ende imponer una sanción que previene a quienes pudieran estar



ante situaciones similares de no incurrir en lo mismo, de conformidad a lo previsto en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

Que adicionalmente cabe advertir que para los cargos endilgados se edifican los extremos procesales configurativos para la determinación de responsabilidad ambiental, pues los hechos y la evidencia de orden técnico, advierten claramente la estructura silogística a la adecuación de los incumplimientos generadores de afectación ambiental sobre los bienes de protección.

- **CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE FRENTE AL CARGO CUARTO, FORMULADO A TRAVES DEL AUTO NO. 01066 DEL 24 DE JUNIO DE 2013.**

Se procede a realizar el análisis particular del cargo cuarto formulado mediante Auto No. 01066 del 24 de junio de 2013, a partir del análisis técnico realizado por esta Autoridad en el Concepto Técnico y la respectiva valoración jurídica de los elementos probatorios del proceso sancionatorio, así:

“(…)

CARGO CUARTO: *Incumplimiento en la presentación de la póliza de garantías única que ampara el valor total de la ejecución del PMRRA, establecido en el artículo Octavo de la **Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010.***

(…)”

Dado que, mediante Auto 03182 del 16 de septiembre de 2015, se decretaron como pruebas dentro del proceso sancionatorio en curso, la totalidad de los documentos que reposan en el expediente SDA-08-2013-673, estas se van a tener en cuenta para cimentar técnicamente el cargo endilgado, dichas pruebas determinaron, en cuanto al cargo primero específicamente:

CONCEPTO TÉCNICO 14999 DEL 27 DE OCTUBRE DE 2011

“(…)”

“4. RECOMENDACIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

(…)”

4.5. *El representante legal de la Ladrillera Los Olivares Ltda. No dio cumplimiento al Artículo Octavo de la Resolución N. 7518 del 06 de diciembre de 2010, ya que no presento a la Secretaria Distrital de Ambiente, la póliza de garantía única que ampara el valor total de la ejecución del PMRRA.*

(…)”

CONCEPTO TÉCNICO 09343 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2012



(...)

5. CUMPLIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Verificación de cumplimiento de la Resolución No. 7518 del 06 de Diciembre de 2010 (Notificación: 10/12/2010. Ejecutoria: 20/12/2010)			
Artículo	Requerimiento	% cumplimiento	Observaciones
Artículo Primero. Establecer el PMRRA, para el predio denominado Ladrillera Los Olivares Ltda, en el kilómetro 2 al este del barrio Los Olivares, quebrada Santa Librada, ladera Juna Rey, Vereda Santa Isabel, de la Localidad de Usme.			
(...)			
Artículo Octavo.	<i>El representante legal de la Sociedad Ladrillera Los Olivares Ltda., deberá dentro de los 5 días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente Resolución, constituir a favor de la SDA, póliza de garantía única que ampare el valor total de la ejecución del proyecto, en cuanto al cumplimiento y responsabilidad civil extracontractual, la cual, deberá ser descrita anualmente durante el plazo de ejecución del mismo y será renovada por 3 años más, después de finalizada la fase de desmantelamiento y abandono del predio.</i> Parágrafo Primero. Para efectos de la suscripción de la póliza, se tomará como plazo de ejecución 6 meses.	0%	<i>El representante legal de la Ladrillera Los Olivares Ltda. no constituyó ni presentó a la SDA, la póliza de garantía única que ampare el valor total de la ejecución del proyecto.</i>

(...)"

De lo anterior se concluye que, frente a la configuración de responsabilidad por la comisión de la infracción ambiental que concierne al incumplimiento en la presentación de la póliza de garantías única que ampara el valor total de la ejecución del PMRRA, establecido en el artículo Octavo de la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010, es evidente que la Sociedad denominada

16



LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACION, identificada con NIT. 800.115.124 – 1 representada legalmente por el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadana No. 19.228.213, incumplió con lo dispuesto en la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010 y sin asomo de duda es dable para este despacho determinar que para el cargo cuarto formulado mediante Auto No. 01066 del 24 de junio de 2013, se estructura de manera homogénea el juicio de reproche por las conductas endilgadas.

Que, así las cosas, resulta consecuente declarar la responsabilidad frente a la infracción ambiental evidenciada y por ende imponer una sanción de conformidad a lo previsto en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

V. FINALIDAD, SUJECCIÓN LEGAL Y PROPORCIONALIDAD

Que la Constitución Política de Colombia reconoció al medio ambiente el carácter de interés superior y le confirió una importancia tal, que al menos 49 de sus disposiciones, refirieron a la materia y a los mecanismos con los que se cuentan para su protección; dichas normas conforman lo que se ha denominado la llamada “*Constitución Ecológica*”, pero la jurisprudencia ha destacado el contenido de los Artículo 8°, 49, 79 y 80,¹ por considerar que en ellos se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental.

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

Que, por su parte, el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano² y el deber del Estado de proteger la diversidad y la integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

Que, dentro de los principales desarrollos legales adoptados por el Estado Colombiano para cumplir los preceptos constitucionales en materia de protección del medio ambiente y los recursos

¹Corte Constitucional C-632-11. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

² A pesar de que la consagración constitucional de este derecho se dio a partir de 1991, ya el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Art. 7° Decreto – Ley 2811 de 1974) lo consagraba como derecho de orden legal.



naturales mencionados, se encuentra la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se organizó el Sistema Nacional Ambiental – SINA.

Que por otro lado, según la Corte Constitucional³, la potestad sancionatoria en materia ambiental hace parte del derecho correccional y del *ius puniendi* del Estado y que, por lo tanto, los principios del derecho penal se aplican en todo el derecho sancionador del Estado, tal como, a su juicio, se desprende de la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia que transcribe, lo que hace obligatorio que, *“en virtud del derecho fundamental al debido proceso y de la protección del derecho fundamental de libertad y de otros derechos fundamentales del individuo, que en el derecho administrativo ambiental, como emanación del ius puniendi del Estado, se apliquen los principios generales del derecho penal, entre los cuales se encuentran (...) el principio de legalidad de las sanciones y sus subprincipios de tipicidad y taxatividad”*.

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

Que la potestad que le otorga la Constitución Política al Estado en materia sancionatoria se encuentra limitada por las mismas disposiciones del orden superior que así lo determinan. Dichas restricciones son básicamente el derecho al debido proceso, a la contradicción, a la defensa, a la presunción de inocencia, la proscripción general de establecer regímenes de responsabilidad objetiva y la imposibilidad de trasladar la carga de la prueba al presunto infractor⁴, aspectos todos que permiten el desarrollo de dicha potestad de manera transparente, legítima y eficaz.⁵

Que en cuanto hace a la administración, la filiación de su potestad sancionadora se suele situar en la función de policía que pretende asegurar el orden público y en el poder de policía que, con la finalidad de garantizar el orden público, permite regular el ejercicio de las libertades individuales e imponer sanciones orientadas al cumplimiento de las medidas de policía⁶.

³ C 703 de 2010

⁴ En el caso del procedimiento sancionatorio ambiental, la Ley 1333 de 2009, permite presumir el aspecto subjetivo de la infracción, es decir, la culpa o dolo y el presunto infractor tiene la carga de la prueba para desvirtuar dicha presunción.

⁵ C 703 de 2010

⁶ Cfr. Sentencia C-506 de 2002.



Que en cualquier caso, el fundamento de la potestad sancionadora de la administración actualmente se encuentra en una pluralidad de disposiciones constitucionales que van desde el señalamiento de los fines del Estado, contemplados en el artículo 2º, hasta el establecimiento, en el artículo 209, de los principios que guían la función administrativa y, específicamente, el de eficacia, pasando por el artículo 29 superior que, al estatuir la aplicación del debido proceso “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, reconoce, de modo implícito, que la administración está facultada para imponer sanciones.⁷

Que específicamente en materia ambiental, tenemos que la potestad sancionadora de la administración, se encuentra establecida en el artículo 80 de la Constitución Política, al establecer que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, al igual que deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Que de igual forma tenemos que en el artículo primero de la Ley 1333 de 2009, se establece que la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental está a cargo del Estado y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que finalmente tenemos que el marco de discrecionalidad con que cuenta la administración, se encuentra limitado a deducir responsabilidad del presunto infractor observando los principios que irradian el *ius puniendi* del Estado, y establecer cuál de las sanciones previstas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 son un medio eficaz para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, dependiendo de la gravedad de la infracción e incluyendo la carga motiva suficiente y relevante para el caso de estudio.

Que, para el presente caso, la Secretaria Distrital de Ambiente se ve obligada a ejercer la potestad sancionatoria de la cual está investida, ante el evidente incumplimiento por parte de la Sociedad denominada **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1 representada legalmente por el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadana No. 19.228.213, al haber incumplido lo dispuesto en la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010, acto administrativo mediante el cual se estableció un plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA.

Que este es el caso en el cual, el Estado, debe asegurar que las normas ambientales se cumplan, pues de no ser así, el mandato del constituyente y el contenido jurídico normativo del legislador quedaría burlado si el Estado obrase de modo permisivo y ajeno, tolerando que sus normas sean incumplidas por la persona, natural o jurídica, obligada en cumplirlas.

⁷ C 703 de 2010



Que en cuanto la finalidad, el derecho administrativo sancionador *“busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales”* a cargo de la administración⁸.

Que los bienes jurídicos de cuya protección se ocupa el administrativo sancionador se mide a partir del conjunto de competencias o facultades asignadas a la administración para permitirle cumplir las finalidades que le son propias y, desde luego, las sanciones en el derecho administrativo sancionador pretenden asegurar el funcionamiento de la administración, el cumplimiento de sus cometidos o sancionar el incumplimiento de los deberes, las prohibiciones o los mandatos previstos.⁹

Que la infracción administrativa encuentra su fundamento en la protección de los intereses generales y es de interés destacar que las disposiciones expedidas para lograr los fines sociales, *“más que regular prohibiciones, señalan requisitos, obligaciones y deberes para el adecuado funcionamiento del sistema”* y para asegurar así *“la adecuada gestión de los distintos órganos del Estado, a efectos de lograr el cumplimiento de las funciones que les han sido encomendadas”*¹⁰.

Que el desconocimiento o violación de este tipo de normas, es el que suele generar la infracción administrativa merecedora de una sanción, cuya imposición *“no significa un sacrificio del principio de legalidad, pues es claro que ha de poderse determinar que una norma específica, clara, concreta, exigía el cumplimiento de determinados requisitos, obligaciones o deberes, para que la administración pueda, en uso del derecho sancionador, imponer una pena por su inobservancia”*¹¹.

Que siendo así y como lo ha destacado la Corte, *“la exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la conducta que será objeto de sanción sino de la sanción misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa”*, debiéndose entender, entonces, *“que existe una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción”*¹².

Que precisamente el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 indica que constituye infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente que reúna las características allí mencionadas y que también lo es *“toda acción u omisión que constituye violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 **y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan** o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.”* (Resaltado fuera de texto)

⁸ Cfr. Sentencia C-616 de 2002.

⁹ C 703 de 2010

¹⁰ C 703 de 2010 y C-564 de 2000.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.



Que de estos criterios se desprende que para efectos de imponer sanciones cobran singular relevancia aquellas disposiciones que establecen prohibiciones, obligaciones o exigencias de imperativo cumplimiento por el administrado, sin que quepa olvidar que, por ejemplo, el artículo 6° de la Ley 1333 de 2009 establece causales de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental y que la sanción está precedida de un procedimiento que, incluso, puede cesar cuando se configure alguna de las causales previstas en el artículo 9°.¹³

Que, tratándose de la imposición de sanciones, se deben señalar las circunstancias que se tuvieron en cuenta para su tasación y las pruebas que la fundamentan¹⁴, determinado la proporcionalidad estudiada como límite a la actuación de la administración y la exigencia de motivar el respectivo acto.

Que se debe tener en cuenta que la sanción cumple una función preventiva general que pretende disuadir a todos aquellos que “*estén próximos a la sanción*” y también al sujeto infractor para que no vuelva a incurrir en las conductas que violan normas ambientales, actos administrativos de la autoridad ambiental competente o causan daños¹⁵.

Que finalmente es menester precisar que esta Autoridad acude al ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental porque en el presente caso los medios ordinarios de acción administrativa, tales como el ejercicio de la función de control y seguimiento ambiental no fueron acatados por el presunto infractor y por ello fue necesario acudir al mecanismo excepcional de la sanción y de la función de policía administrativa.

Que la finalidad constitucional que persigue esta Autoridad con la imposición de una sanción como consecuencia de la conducta infractora antes descrita está ligada con la protección de los bienes públicos ambientales que se ponen en riesgo o se afectan cuando se cometen este tipo de conductas, máxime si se trata de ecosistemas estratégicos.

Que, en ese sentido, la sanción también cumple una función de prevención general negativa para disuadir a aquellas personas que estén próximas a cometer conductas como la que es objeto del juicio de reproche acá y así evitar la continuación a la afectación de bienes públicos ambientales protegidos constitucionalmente.

Que finalmente, de esta forma se hace exigible el debido cumplimiento de las normas ambientales de orden público y así mismo se tiene que con la sanción se responde a las garantías de los beneficiarios de instrumentos y permisos ambientales.

VI. SANCIÓN POR IMPONER

¹³ *Ibidem*

¹⁴ C-564 de 2000.

¹⁵ Cfr. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO (director), *Diccionario... Ob. cit.* Pág. 1368.



Que configurada como está, la responsabilidad de la Sociedad denominada **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1 representada legalmente por el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadana No. 19.228.213, al incumplir parte de lo dispuesto en la Resolución No. 7518 del 06 de diciembre de 2010 mediante la cual se estableció un plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA, se debe dar plena aplicación al principio de proporcionalidad de la sanción a imponer, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, reglamentado por el Decreto 3678 de 2010, según el cual *“Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a los que se refiere el presente reglamento...”*.

Que, en el presente caso, el Informe de Criterios 00675 del 14 de mayo del 2019, recomienda imponer a la Sociedad denominada **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1 representada legalmente por el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadana No. 19.228.213, una sanción pecuniaria como sanción, para lo cual desarrolla en su motivación técnica los pasos de la Metodología para el Cálculo de Multas por infracciones a actos administrativos, expedidos por la Autoridad Ambiental competente y procedió a sustentar la sanción a imponer, y los criterios utilizados para el efecto, en el siguiente sentido:

“(…)

7. TASACIÓN DE LA MULTA

Criterios Para La Modelación Matemática

Dando cumplimiento al artículo 4 de la Resolución 2086 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y habiendo adelantado la metodología para la tasación de multa, se da evaluación a la siguiente modelación matemática:

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

Beneficio ilícito (B)	\$0
Temporalidad (α)	4
Grado de afectación ambiental y/o riesgo (i)	\$127.877.672
Circunstancias Agravantes y Atenuantes (A)	0,2
Costos Asociados (Ca)	\$ 0



Capacidad Socioeconómica (Cs)	0,25
Multa	\$ 153.453.206

MULTA = CIENTO CINCUENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS M/CTE. (\$ 153.453.206).

8. RECOMENDACIONES Y OBLIGACIONES

*Imponer a la LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA, identificada con Nit 800115124-1, una sanción pecuniaria por un valor de **CIENTO CINCUENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS M/cte. (\$ 153.453.206)**, de acuerdo con la aplicación del modelo matemático de la Resolución 2086 de 2010, por las infracciones determinadas en los cargos formulados en el Auto 1066 del 24 de junio de 2013. Se recomienda al grupo jurídico se analicen las observaciones de carácter técnico establecidas en el presente informe. Para adoptar la decisión que corresponda dentro del proceso sancionatorio Continuar con los trámites administrativos y de Ley pertinentes, según lo conceptuado técnicamente y anexar el presente informe técnico de criterios al Expediente SDA-08-2013-673 (...)"*

Que, en mérito de lo expuesto, esta entidad,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO - Declarar responsable a la Sociedad denominada **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1 representada legalmente por el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.228.213, o quien haga sus veces, de los cargos primero, segundo, tercero y cuarto, imputados en el Auto No. 01066 del 24 de junio de 2013, de conformidad con los motivos expuestos en el presente Acto Administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO – Imponer a la Sociedad denominada **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. –EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1, como sanción pecuniaria, una multa por valor de **CIENTO CINCUENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS M/CTE. (\$ 153.453.206 m/cte.)**

PARAGRAFO PRIMERO. - La multa anteriormente fijada, se deberá cancelar en el término de cinco (05) días hábiles, contados a partir de la ejecutoria de la presente Resolución, para tal fin deberán acercarse al punto de atención al usuario de la Secretaria Distrital de Ambiente ubicado en la Av. Caracas No. 54 - 38 con el presente acto administrativo, con el objeto de reclamar el recibo con el código de barras para ser consignado del Banco de Occidente.

PARÁGRAFO SEGUNDO. - Declarar el Informe Técnico de Criterios No. 00675 del 14 de mayo del 2019, parte integral del presente acto administrativo.



PARÁGRAFO TERCERO. - Al momento de la notificación se hará entrega a la sancionada de copia simple del Informe Técnico de Criterios No. 00675 del 14 de mayo del 2019, el cual liquida y motiva la imposición de la sanción pecuniaria, en cumplimiento del Artículo 3 del Decreto 3678 de 2010.

PARÁGRAFO CUARTO. - El presente Acto Administrativo presta mérito ejecutivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO TERCERO. - Notificar el contenido del presente acto administrativo a la sociedad denominada **LADRILLERA LOS OLIVARES LTDA. – EN LIQUIDACION**, identificada con NIT. 800.115.124 – 1 representada legalmente por el señor **MANUEL ALFONSO PACHECO RIAÑO** identificado con cédula de ciudadana No. 19.228.213, o por quien haga sus veces en la Calle 8 Sur No. 32 A – 23 de Bogotá, y al apoderado **CARLOS EDUARDO MANTILLA FLÓREZ** identificado con cédula de ciudadanía No. 11.331.942 de Bogotá y T.P. 80.024 del C.S.J, en la Carrera 50 No. 104B – 69, de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

ARTÍCULO CUARTO. - Comuníquese esta decisión a la Procuraduría Delegada para asuntos ambientales, para lo de conocimiento y competencia, de conformidad con lo establecido en el Artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

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

ARTÍCULO SEXTO. – Una vez ejecutoriada la presente resolución, reportar la información al Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA, de conformidad con lo establecido en el Artículo 59 de la Ley 1333 de 2009.

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

ARTÍCULO OCTAVO. - Contra el presente Acto Administrativo, procede recurso de reposición, el cual podrá interponerse por escrito ante el funcionario que toma la presente decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 74 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
Dado en Bogotá D.C., a los 17 días del mes de noviembre del año 2019



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

**CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL**

Elaboró:

SANTIAGO NICOLAS CRUZ ARENAS	C.C:	1018429554	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 20180502 DE 2018	FECHA EJECUCION:	22/10/2019
SANTIAGO NICOLAS CRUZ ARENAS	C.C:	1018429554	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 2019-0089 DE 2019	FECHA EJECUCION:	22/10/2019

Revisó:

CARLOS EDUARDO SILVA ORJUELA	C.C:	1014185020	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO SDA-CPS- 20190015 DE 2019	FECHA EJECUCION:	22/10/2019
------------------------------	------	------------	------	-----	------	---	---------------------	------------

Aprobó:

Firmó:

CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA	C.C:	35503317	T.P:	N/A	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	17/11/2019
------------------------------------	------	----------	------	-----	------	-------------	---------------------	------------

Expediente: SDA-08-2013-673