



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 11001-33-34-002-2018-00427-00
Demandante: Urdeco S.A. en Liquidación
Demandado: Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Ambiente
Tema: Sanción Ambiental

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la sociedad Urdeco S.A., en liquidación, en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Ambiente.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“PRIMERA PRETENSIÓN: Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 01828 del 8 de octubre de 2015 ‘Por la cual se resuelve un proceso sancionatorio y se toman otras determinaciones’.

SEGUNDA PRETENSIÓN: Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 01516 del 28 de mayo de 2018 ‘Por el cual se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución 01828 del 8 de octubre de 2015’.

TERCERA PRETENSIÓN: Como consecuencia de la declaratoria de nulidad solicitada en las pretensiones primera y segunda, se restablezca el derecho de mis poderdantes levantando la sanción interpuesta consistente en una multa equivalente a Doscientos Veintiún Millones Setecientos Ochenta y Tres Mil Seiscientos Pesos M/cte. (\$ 221.783.653 M/cte)

CUARTA PRETENSIÓN: Que como consecuencia de la nulidad solicitada, y en el caso que para el momento que se dicte un fallo se haya efectuado el pago de la multa impuesta, se restablezca

el derecho de mis poderdantes disponiendo la devolución de los montos indexados con intereses.

QUINTA PRETENSIÓN: Que se condene al DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE al pago de los valores a que haya lugar, de acuerdo con la pretensión anterior, indexados y actualizados en los términos del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SEXTA PRETENSIÓN: Que se condene al DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE a pagar a mis mandantes intereses remuneratorios y moratorios sobre las sumas que se ordenen devolver a título de restablecimiento del derecho en los términos del numeral 4 del artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SÉPTIMA PRETENSIÓN: Que se condene al DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE, a las costas y agencias en derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. Cargos

La parte demandante solicitó la nulidad de los actos administrativos acusados, con sustento en los siguientes cargos de nulidad:

2.1. “Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa: El primer cargo endilgado a Urdeco S.A. no determina los motivos de la sanción”

Manifestó que la Secretaría demandada le reprochó la falta de protección de algunos sumideros de agua, en los que se habría vertido arena y otros residuos sólidos; sin embargo, señaló que la Administración no habría identificado y localizado los mencionados desagües.

Explicó que en los actos acusados e informes técnicos relacionados no se haría referencia a las coordenadas y localización de los referidos sumideros; circunstancia que, dijo, atentó contra su derecho de defensa, en tanto no pudo controvertir la postura de la entidad y la imputación efectuada carecería de los elementos previstos en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009.

2.2. “Falsa motivación: En el presente caso se está ante la ausencia de tipicidad y antijuridicidad de la conducta imputada, pues no existe material probatorio que las demuestren”

Arguyó que la Secretaría Distrital de Ambiente le endilgó la vulneración de lo prescrito en los artículos 8 del Decreto 2811 de 1974 y 19 de la Resolución 3957 del 2009.

Mencionó, frente a la primera de las normas aludidas, que la misma no comportaría una clara prohibición u obligación de hacer que pudiera ser imputada. Como quiera que esta norma no contendría el desarrollo de una conducta específica que pudiera considerarse como típica y antijurídica.

Aludió, en cuanto al artículo 19 en comento, que la demandada no aportó ningún elemento probatorio que acreditara la disposición de elementos en la red de alcantarillado, aun más, cuando ni siquiera estarían identificados los sumideros presuntamente afectados, el material supuestamente vertido, así como tampoco su autoría en tales hechos.

2.3. “Falsa motivación: El segundo cargo imputado como fundamento una apreciación subjetiva del funcionario y no una comparación con un estándar establecido en la norma”

Refirió que las normas imputadas en su contra como transgredidas en el segundo cargo del pliego no definirían qué debía entenderse por realizar una adecuada limpieza, pues, solamente, establecería un número de personas y frecuencia con que debía realizarse tal actividad.

Esbozó que, por el contrario, la propia autoridad ambiental habría reconocido que en su obra se efectuaban labores de aseo y barrido del espacio público, así como de limpieza de vehículos.

2.4. “Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa: Ausencia de identificación del material presuntamente arrastrado”

Indicó que la autoridad demandada tampoco habría identificado cuál fue el material de construcción arrastrado fuera del área de trabajo o de los límites del inmueble donde desarrollaba su proyecto, por manera que, dijo, no era posible determinar si la conducta reprochada se encontraría efectivamente acreditada y pudiera endilgársele su comisión.

Aseguró que la Secretaría demandada tampoco habría señalado cuál de los comportamientos previstos en el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994 habría transgredido, lo que conllevó a un desconocimiento de su derecho de defensa, ante la falta de individualización de la norma presuntamente transgredida.

Agregó que la demandada también habría omitido identificar apropiadamente la sustancia cuyo inadecuado manejo dio lugar a la formulación del tercer cargo imputado en su contra; circunstancia que conllevaría a que la conducta endilgada no pudiera clasificarse como típica y antijurídica.

Sostuvo que durante el procedimiento administrativo no fue debidamente probado el derrame de combustibles, lubricantes o sustancias peligrosas, dado que en el expediente no existiría registro fotográfico o prueba técnica que identificara tales sustancias.

2.5. “Desconocimiento de las normas en que debía fundarse: Ausencia de análisis respecto a las circunstancias atenuantes en el presente trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio”

Refirió que aún cuando la Administración indicó que no se encontró probada la existencia de alguna causal de atenuación de la responsabilidad, lo cierto es que en ninguno de los cargos atribuidos en su contra se habría mencionado un daño al medio ambiente, el paisaje o la salud humana; además, dijo, tales afectaciones tampoco habrían sido probadas.

3. Contestación de la demanda

La Secretaría Distrital de Ambiente contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones incoadas, por considerar que los actos administrativos acusados fueron expedidos con respeto al debido proceso y de las normas constitucionales. Por lo anterior, propuso como excepción de mérito el argumento que denominó: “*legalidad de los actos administrativos*”¹.

4. Actividad procesal

El 11 de diciembre de 2018, el Juzgado inadmitió la demanda de la referencia, para que la sociedad censora allegara copia de las constancias de notificación de los actos acusados²; yerro que fue corregido, el 16 de enero de 2019³.

El 5 de febrero de 2019, fue admitida la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor⁴.

El 30 de septiembre de 2019, la Secretaría Distrital de Ambiente contestó la demanda⁵.

El 28 de octubre de 2020, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que se decidió sobre las excepciones previas propuestas en la contestación de la demanda, se fijó el litigio, se

¹ Folios 161 al 175 del expediente.

² Folio 122 *ibídem*.

³ Folios 123 y 124 *ibídem*.

⁴ Folio 131 del expediente.

⁵ Folios 161 al 175 *ibídem*.

incorporaron las pruebas aportadas al proceso y, finalmente, se concedió el término común de diez (10) días para que las partes presentaran alegatos de conclusión de forma escrita⁶.

5. Alegatos de conclusión

La sociedad demandante y la autoridad demandada presentaron sus correspondientes alegatos de conclusión, en los que fueron reiterados los argumentos esgrimidos en el escrito de demanda y su contestación.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por la sociedad Urdeco S.A. en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Ambiente.

Con esta finalidad, se tendrá la cuenta el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio; ii) análisis del trámite administrativo sancionatorio adelantado por la Secretaría Distrital de Ambiente; iii) caso concreto; iv) conclusiones; y v) condena en costas.

1. Problemas Jurídicos

Los problemas jurídicos contenidos en la fijación del litigio se concretaron en las siguientes preguntas:

1. *¿Profirió, la Secretaría Distrital de Ambiente, los actos administrativos demandados, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa de la sociedad demandante, como quiera que:*
 - a) *En la formulación de cargos, se habría omitido identificar y localizar los bienes presuntamente afectados, por lo que no existirían los elementos necesarios para imputar responsabilidad, en los términos del artículo 24 de la Ley 1333 de 2009.*
 - b) *Se habría omitido determinar plenamente el material que habría sido arrastrado fuera del área de trabajo de la constructora, de manera que resultaría imposible atribuirle la autoriza de esa acción.*
 - c) *Se habría ignorado identificar plenamente la presencia y naturaleza de la sustancia por la que, supuestamente, se coligió*

⁶ Folios 199 al 202 *ibídem*.

transgredido lo previsto en los artículos 32, literales g) y h) del Decreto 4741 de 2005; 4, 5 y 17 de la Resolución 1188 de 2003 y los numerales 4.3, 5.4 y 2.4.1 del Manual Técnico para el Manejo de Aceites Lubricante Usados.

- d) *No se habría concretado ni especificado qué conducta reprochable, prevista en el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994, presuntamente habría cometido la sociedad constructora?*
2. *¿Expidió, la autoridad demandada, las resoluciones que se estiman nulas, con ausencia de tipicidad y antijuridicidad de la conducta imputada, puesto que el artículo 8 del Decreto 2811 de 1974 no prescribiría prohibición u obligación alguna, cuyo desconocimiento pudiera ser endilgado a la demandante?*
3. *¿Emitió, la Administración, los actos acusados de nulidad, con falsa motivación, puesto que:*
- a) *No existiría material probatorio que acreditara la contravención a lo prescrito en el artículo 19 de la Resolución 3957 de 2009, así como de lo preceptuado en los artículos 32, literales g) y h) del Decreto 4741 de 2005; 4, 5 y 17 de la Resolución 1188 de 2003 y los numerales 4.3, 4.5 y 2.4.1 del Manual Técnico para el Manejo de Aceites Lubricantes Usados, pues, no se habría acreditado la existencia de los hechos endilgados ni el nexo causal entre la ocurrencia de estos y una acción u omisión de la sociedad actora.*
- b) *Lo previsto en el párrafo 2 del artículo 2 del Decreto 357 de 1997 y el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994, no contendrían una definición concreta sobre lo que comportaría una adecuada limpieza, por lo que la calificación dada a las correspondientes labores efectuadas por la demandante, serían producto de una apreciación subjetiva?*
4. *¿Profirió, el Distrito Capital de Bogotá, las resoluciones cuya legalidad se impugna, con infracción de las normas en que debían fundarse, en tanto, en la actuación administrativa, se habría omitido efectuar el análisis de las circunstancias atenuantes, de que trata el artículo 6 de la Ley 1333 de 2009?*

2. Del procedimiento sancionatorio que adelantó la Secretaría Distrital de Ambiente en contra de Urdeco S.A.

El 17 de mayo de 2012, se suscribió el Acta de Diligencia de Medida Preventiva en Caso de Flagrancia, en la que fueron recogidos los hallazgos

del operativo de control y vigilancia al manejo ambiental de la obra de infraestructura y construcción adelantada por la sociedad demandante, denominada Altos de la Sabana.

En esa oportunidad, la Secretaría impuso la medida de suspensión de actividades, al evidenciar, entre otras, las siguientes situaciones:

“1. Propagación del material de arrastre en el espacio público en el área de afectación del proyecto debido a que no se está ejerciendo control riguroso a la limpieza de la totalidad de los vehículos que evacúan el proyecto.

2. La actividad de mitigación no es lo suficientemente contundente para garantizar la limpieza adecuada del espacio público.

3. Afectación de sumideros en el área de afectación por escorrentía se observan colmatados y vertimiento de agua disuelta con sedimentos al vallado presente en el interior del predio donde se construye Balcones de Granda.

[...]

5. No se ha ejecutado acción correctiva que consistía en la recolección del suelo contaminado por derrames de hidrocarburos se tapó el impacto. [...]”

El 23 de mayo de 2012, a través de la Resolución 00430, la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente legalizó la medida de suspensión anteriormente señalada y dispuso que la misma se mantuviera vigente hasta que no se comprobara la desaparición de las causas que la habrían originado, así:

“Primero: se implementen las acciones correctivas necesarias para subsanar los impactos negativos evidenciados como: la adopción de sistemas que garanticen la limpieza adecuada de los vehículos que salen de predio, deben ejecutar labores de mantenimiento interno a la totalidad de los sumideros y componentes del sistema de drenaje urbano afectado por material de arrastre, debe hacer la recolección, gestión y descontaminación del suelo afectado por el derrame de aceite quemado y ACPM, ejecutar campañas de segregación y clasificación de los residuos de todo tipo que se recibieron en el predio. Instalar el cerramiento adecuado para aislar el área donde se ejecutan las obras de nivelación.

Segundo: Se implementen de manera permanente las medidas de manejo ambiental para controlar, prevenir y mitigar los impactos negativos al medio ambiente urbano. Incluyendo medidas para controlar el aporte continuo de residuos sólidos y material susceptible de sedimentarse en los vallados, sumideros

⁷ Folios 123 y 124 de los antecedentes administrativos.

y la red distrital de alcantarillado, dentro del proyecto y su área de influencia.

[...]"

El 31 de mayo de 2012, por medio del Auto 00433, la autoridad demandada dispuso iniciar proceso sancionatorio administrativo de carácter ambiental contra la Constructora Urdeco S.A. en liquidación, por la ejecución del proyecto denominado Altos de la Sabana. Esto, con fundamento en los hallazgos de las visitas practicadas al mencionado proyecto urbanístico, en la forma que sigue:

"[...]

Que de la visita realizada se estableció que Altos de la Sabana, ejecutado por la Constructora Urdeco S.A. ejecutaba actividades de recepción de residuos sólidos (mezcla de escombros, residuos sólidos ordinarios y peligrosos), se evidenció que no se implementan las medidas de manejo ambiental para controlar, prevenir y mitigar los impactos negativos al medio ambiente urbano, no está ejecutando limpieza adecuada de los vehículos que salen de la obra y las acciones de las brigadas de barrido no son adecuadas en el espacio público para garantizar la limpieza apropiada en el área de afectación del predio, generando la emisión de material particulado a la atmósfera por el tránsito vehicular y aporte continuo de material susceptible de sedimentarse en los sumideros y al red distrital de alcantarillado por las escorrentías en la temporada invernal y falta aislar los sumideros en el área de afectación de manera adecuada con malla protectora para controlar el acceso de material pétreo; hay derrames de aceite quemado y ACPM disponiendo de material de construcción y de excavación directamente sobre el suelo desnudo; hay disposición inadecuada de escombros y residuos sólidos de todo tipo entre estos: (ordinarios, especiales y peligrosos) sin clasificación previa para la nivelación en algunas áreas del predio, se evidenció que existe vertimiento de aguas lluvias con sedimentos que llega a los vallados falta aislar de manera adecuada, hay afectación mecánica a los árboles producida por clavos y descortezamiento del fuste, estos árboles hacen parte del parque de cesión, existe estancamiento de agua lo cual puede propiciar la proliferación de vectores (roedores, zancudos, etc), no cuenta con cerramiento adecuado, falta implementar las acciones correctivas para subsanar los impactos evidenciados en las visitas anteriores".

El 1 de junio de 2012, Urdeco S.A. dio respuesta a la Resolución 00430 del 23 de mayo de 2012. En esa oportunidad, informó a la Secretaría Distrital de Ambiente las acciones correctivas que habría ejecutado para solventar las irregularidades encontradas en el Acta de Visita mencionada en antecedencia, así:

"1. Sistemas que garanticen la limpieza adecuada de los vehículos que salen de predio: Se diseñó y construyó un cárcamo

para el lavado de llantas antes que los vehículos salgan de la obra.

[...]

2. Mantenimiento de sumideros y componentes del sistema de drenaje urbano: Todos los sumideros, pozos de inspección y demás sistemas de drenaje internos y externos, fueron limpiados con ayuda de un vactor, así como personal de obra. Los sumideros fueron protegidos para evitar la descarga de material de arrastre al sistema.

3. Derrame de aceite quemado y acpm: El derrame de estas sustancias químicas, fue manejado mediante el protocolo de nuestro proveedor Ecoeficiente, se demarcó y señaló el lugar, con la dirección de los Especialistas ambientales del proveedor y el nuestro, se cargó el terreno contaminado en canecas metálicas y fueron selladas, trasladadas en vehículo autorizado según resolución 1609 de 2002 de la firma Ecofuel. El material peligroso fue manejado de acuerdo con los permisos ambientes de la firma Ecoeficiencia.

4. Residuos Sólidos: Se han efectuado campañas de segregación y clasificación de los residuos recibidos en el predio, mediante capacitaciones, inspecciones y jornadas de aseo con todo el personal, la obra fue despejada en su totalidad de residuos en sus frentes de trabajo y materiales.

[...]

Dentro de las acciones correctivas estimadas en el artículo segundo de la Resolución, podemos detallar:

1. Implementar de manera permanente las medidas de manejo ambiental para controlar, prevenir y mitigar los impactos negativos al medio ambiente urbano: Las medidas ambientales necesarias para controlar, prevenir y mitigar los impactos negativos se consignarán en un PIPMA, incluyendo las medidas para controlar el aporte continuo de residuos sólidos y material susceptible de sedimentarse en los vallados, sumideros y la red distrital de alcantarillado, dentro del Proyecto y su área de influencia. Como medida correctiva inmediata fueron sellados los desagües de los desarenadores del lavado de llantas de las entradas al proyecto que vertían hacia el vallado, adicionalmente fueron totalmente desmontados y destruidos con la maquinaria de obra.

[...]

En vista de lo expuesto y con las evidencias consignadas en el campamento de obra y las fotografías adjuntas, nos acogeremos a lo estimado en el parágrafo segundo de la Resolución y solicitamos la visita de un Profesional de apoyo de la SDA, para que verifique las evidencias de los argumentos consignados en esta carta y pueda ser levantada la medida preventiva y poder continuar con la ejecución normal de las actividades constructivas, todo dentro de un marco de armonía con el medio ambiente y la comunidad”.

El 13 de junio de 2012, la Subdirectora de Control Ambiental al Sector Público de la Secretaría demandada se pronunció sobre el informe puesto de presente con anterioridad, en el sentido de solicitar que las acciones correctivas que fueron puestas de presente por la sociedad constructora se mantuvieran hasta la culminación del proyecto, en los siguientes aspectos:

“1. Continuar ejecutando las acciones necesarias para garantizar la correcta y adecuada limpieza de los vehículos que salen del predio, del espacio público, estas deben ejecutarse de manera permanente por parte del constructor hasta la culminación del proceso constructivo. La construcción para el cárcamo para el lavado de vehículos cumple con las condiciones propuestas por el contratista.

2. Continuar ejecutando campañas de mantenimiento interno y proteger correctamente y cuantas veces se requiera los sumideros y pozos en el área de afectación por la obra, así mismo se solicita enviar pruebas (registro fotográfico y documentos necesarios como soporte) que corroboren el funcionamiento permanente de los componentes del sistema de drenaje urbano en el área de afectación para ello la subdirección de control ambiental para el sector público verificó ante Ecofuel que se realizó el análisis de lodos contaminados y queda a la espera de los resultados o certificaciones pertinentes.

3. A pesar de que la constructora construyó un espacio apropiado con sus respectivas medidas de manejo, es necesario que el material identificado durante la visita como contaminado por estas sustancias sea manejado dentro de los lineamientos que el protocolo establece para residuos peligrosos, las evidencias de este manejo deben ser allegadas a este despacho.

4. Continuar ejecutando campañas de clasificación, manejo y disposición adecuada de residuos sólidos, residuos de material de construcción (icopor, madera, pvc, plástico, etc), escombros y material de excavación. Enviar copia de los soportes necesarios, tales como ejercer control permanente a la limpieza adecuada de la totalidad de los vehículos que evacua el proyecto e incrementar la labor de la cuadrilla de aseo en el espacio público en el área de afectación del proyecto. Continuar ejecutando campañas de mantenimiento interno (tales como capacitación) y proteger correctamente y cuantas veces se requiera los sumideros y pozos en el área de afectación por la obra.

Continuar ejecutando campañas de mantenimiento interno y externo con respecto a la señalización, nivelación del terreno, demarcación, aislamiento y demarcación de la obra”.

El 5 de julio de 2012, la autoridad demandada emitió el Concepto Técnico 04879, en el que se realizó seguimiento a lo previsto en la Resolución 00430 de 2012 y el Auto 00433 de 2012.

En esa oportunidad, dijo que “[...] una vez evaluados los antecedentes [...] y las medidas de manejo ambiental implementadas en el proyecto ‘ALTOS DE LA SABANA’, para mitigar y/o controlar los impactos negativos generados en sus procesos constructivos [...]”, se habría evidenciado lo siguiente:

“a. Respecto a la propagación de material de arrastre en el área de afectación del proyecto, si bien es cierto que el proyecto se encuentra suspendido, lo cual impide realizar el seguimiento a este requerimiento, se le recomienda al director de la obra tomar todas y cada una de las medidas de manejo tendientes a controlar este evento.

b. Respecto al mantenimiento de los sumideros ubicados en la zona de influencia del proyecto: la protección de estas estructuras se apropiada y garantiza que, al reinicio de actividades, estas no se vean afectadas por material de arrastre que pueda ocasionar su taponamiento. Se recomienda al director de la obra mantener estas estructuras en perfectas condiciones y realizar un monitoreo de las mismas.

[...]

e. Respecto a los vertimientos que se hacían al vallado esta conexión se suspendió para no continuar con su irregular manejo.

f. Respecto a la propagación de material particulado: el mantenimiento de las vías de acceso es óptimo a pesar de la suspensión del proyecto. Se realiza barrido en húmedo con el personal suficiente para esta actividad. Se recomienda al director de la obra realizar esta labor de manera constante, al inicio, durante y después de finalizar la jornada de trabajo y con los elementos apropiados.

g. Respecto al sistema de lavado de vehículos que salen del frente de obra: el sistema instalado (cárcamo, desarenador y sedimentador) garantiza la limpieza eficiente de los vehículos que entran y salen del frente de obra. Se recomienda al director de la obra mantener este sistema en óptimas condiciones.

[...]

i. Respecto a las actividades para corregir o subsanar el derramamiento de hidrocarburos constantemente las áreas donde existen movimientos de tierra y/o escombros, se evidencia la realización de análisis a las áreas contaminadas por el derrame constante de hidrocarburos, mediante el radicado del 1 de junio de 2012 y fecha de recolección de muestras el 29 y 31 de mayo de 2012, lo cual para ello ECOFUEL, ECOEFICIENCIA y BIOLODOS.

Para finalizar, la autoridad ambiental instó para que se evaluara el levantamiento de la medida preventiva de suspensión de actividades a la Constructora Urdeco S.A., en consideración a que se habían subsanado la

totalidad de los impactos negativos al medio ambiente evidenciados en el proceso de evaluación y seguimiento al proyecto Altos de la Sabana.

El 11 de julio de 2012, por medio de la Resolución 00760, el Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente resolvió levantar la medida preventiva impuesta el 17 de mayo de 2012 y legalizada en la Resolución 00430 del 23 de mayo de ese mismo año, al considerar que las afectaciones al medio ambiente que motivaron su imposición habrían sido corregidas, tal como se informó en el concepto Técnico 4879 del 5 de julio de 2012.

El 6 de octubre de 2012, la Administración Distrital formuló pliego de cargos en contra de Urdeco S.A., de la siguiente manera:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Formular contra la Constructora Urdeco S.A., identificada con Nit 800.225.893-9, quien adelanta la ejecución del proyecto urbanístico denominado Altos de la Sabana ubicado en la Diagonal 77 B No. 120 A – 45m en la cabeza de su representante legal, señor JOSÉ ALBERTO ZAPATA MORALES, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.347315 de Bogotá o quien haga sus veces, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, los siguientes cargos a título de dolo:

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

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

Cargo Tercero: Realizar un inadecuado manejo de los combustibles, lubricante y/o sustancias peligrosas, al igual que de los residuos ordinarios y materiales contaminados con estos insumos, vulnerando presuntamente con esto el artículo 32 incisos G y H del Decreto 4741 de 2005, el artículo 4, 5 y 17 de la Resolución 1188 de 2003 y los numerales 4.3 5.4 y 2.4.1 del Manual Técnico para el Manejo de Aceites Lubricantes”.

El 21 de noviembre de 2012, la sociedad Urdeco S.A. presentó sus correspondientes descargos frente a cada una de las imputaciones realizadas por la autoridad demandada.

En cuanto al primer cargo, relacionado con la falta de protección de los sumideros y la sedimentación del curso de agua de la red de alcantarillado, sostuvo:

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

Dentro de la obra, contaba con un sistema desarenador / sedimentador y trampa de grasas, para todas las aguas residuales generadas, provenientes del lavado de llantas, cortados de ladrillo, casino y demás actividades que generan agua con cargas de grasas. Estos sistemas de control primario in situ, fueron rediseñados por la Especialista Ambiental del Proyecto y los Ingenieros Civiles de la obra, para incrementar la capacidad de carga del caudal de aguas residuales generadas, optimizando los gradientes de velocidad de sedimentación de partículas, aumentando los tiempos de retención de sólidos totales, sólidos desprendidos y grasas, reduciendo las cargas de sólidos y grasas que pudieran verse directamente al alcantarillado, cumpliendo con los parámetros estimados dentro de nuestra provisional de obra otorgada por el Acueducto. Dando cumplimiento a los lineamientos legales, específicamente el artículo 19 de la Resolución 3957 de 2009 y el artículo 8 del Decreto – Ley 1811 de 1974.

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

Respecto del segundo cargo, en el que se reprochó la falta de limpieza de las vías de acceso y salida de la obra, así como de los vehículos que ingresan al proyecto, de forma que se habría permitido el arrastre de material fuera del área de trabajo, adujo:

“[...] Durante las 8 horas de jornada laboral permanecen cuatro (4) personas haciendo aseo y limpieza de manera clínica en las vías de acceso del área de influencia directa del proyecto. Labor que es complementada por un sistema de cárcamo en la salida de las volquetas, para el lavado de llantas permanente; con [...]

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

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

Por último, en lo relacionado con el tercer cargo formulado, manifestó:

“[...] En el momento que se detectó el derramen, la empresa Urdeco S.A., contactó al Especialista Ambiental, Ing. Eika serrano, quien visitó el punto de descarga y pudo determinar que el impacto no era significativo, por las siguientes razones:

- *El vertimiento se hizo dentro del predio del Proyecto, donde el uso del suelo estaba destinado para excavación de sótanos.*
- *El volumen de vertimiento era inferior a 55 galones, por lo tanto, la capa de aceite no estaba en riesgo de expandirse a otros puntos dentro o fuera de la obra, además las propiedades físicas del aceite no permitirían que este se infiltrara a capas subterráneas del suelo, alterando alguna propiedad física o química del suelo o de niveles freáticos.*
- *En cuanto al contacto con aguas lluvia, no es significativo, pues el terreno por sus características de relleno, no permite que se logren niveles de escorrentía tal que las aguas lluvias se lleven el aceite, además, el lote contaba en su momento con canales perimetrales que llevarían el agua lluvia hacía los pozos de depósito de lodo provenientes del pilotaje.*

Plan de choque: Inmediatamente se generó la solicitud de SDMA el 11 de mayo de 2012, se contactó con la empresa Ecoeficiencia y Ecolcim para que estimaran sus respectivas propuestas del caso.

Es importante mencionar que [...] con base en los lineamientos de la Gestión Integral de RESPEL del Ministerio de Ambiente. No sería inmediato el retiro de este residuo, la gestión que se venía procesando en el momento que la SDMA decide emitir la medida preventiva de cierre, sin darle espacio a Urdeco S.A., de efectuar la disposición adecuada del residuo de aceite y el terreno contaminado.

Sin embargo, se logró en un tiempo record, conseguir el acuerdo comercial con Ecoeficiencia, quienes visitaron el punto de descarga, se practicó una demarcación, señalización y aislamiento de la zona, el terreno intervenido se removió con maquinaria y se cargó en tanques debidamente rotulados y sellados, embarcados en un vehículo autorizado, de acuerdo con los lineamientos del Decreto 1602 de 2022 por el cual se reglamenta el manejo y transporte terrestre automotor de mercancías peligrosas por carretera. Dicho material fue conducido para su disposición final en los predios de Biolodos, de lo cual entregamos los respectivos soportes.

“[...]”

4.1.1 Análisis Técnico para los descargos al primer cargo

1. Si bien es cierto, que en la cuarta visita realizada el día 27 de junio de 2012 se evidenció que la constructora URDECO S.A. ya había implementado las medidas correctivas requeridas en cuanto al manejo de sumideros (protección con mallas y actividades regulares de mantenimiento), lo que se describe en el primer párrafo del descargo no será tenido en cuenta para los fines del presente documento, pues hace referencia a las acciones realizadas una vez ejecutada la medida preventiva.

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

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

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

[...]

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

[...]

En relación al punto anterior se aplica una actitud Dolosa ya que conociendo la norma que se aplica, se expresa por parte del apoderado de la CONSTRUCTORA URDECO S.A., Proyecto Altos de la Sabana, cumple con el sistema de Gestión en Seguridad y Salud Ocupacional para garantizar el buen manejo

Ambiental. Pero desafortunadamente en este caso no se cumplió o se tomaron las medidas después de comenzar la obra.

[...]

DESCARGOS AL SEGUNDO CARGO

[...]

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

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

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

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

[...]

Para esta secretaría tampoco es suficiente prueba las fotos allegadas dentro de los descargos ya que no tienen fecha y no se puede comprobar su veracidad y mucho menos si fueron o no tomadas antes o después de la visita de la SDA a la obra. Así las cosas, no hay claridad en que las medidas tomadas por la constructora sean eficaces para el manejo y arrastre de material fuera del área de trabajo, de tal forma que se considera una infracción a la norma ambiental.

[...]

4.2.1. Análisis técnico para los descargos al tercer cargo

[...]

1. La ubicación geográfica del punto en el que se haya realizado el vertimiento no resta significancia del impacto generado, se

sigue hablando que el derrame se ocasionó directamente sobre el suelo, e independientemente que el área afectada sea propiedad del proyecto o no, la afectación al recurso es inminente y se establece que el daño es grave dada la composición química del compuesto. Como fue expuesto, el uso de suelo del área afectada estaba destinado para excavación de sótanos, hecho que no disminuye el riesgo de contaminación producto del derrame.

Lo que más determina el grado de infiltración del HC es la característica de permeabilidad de infiltración del suelo, por sus condiciones, este tipo de aceite puede expandirse e infiltrarse fácilmente en la zona. El hecho de que el derrame haya sido inferior a 55 galones facilita las labores de manejo del residuo peligroso y las acciones de restauración, y el volumen y área afectada será tenido en cuenta para establecer el valor de la multa, sin embargo, esto no garantiza que no exista el riesgo de infiltración a capas subterráneas de suelo y contacto con niveles freáticos. El riesgo de que el derrame se expanda a otros puntos de la obra es mínimo, NO NULO.

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

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

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

[...]

Es claro para esta Secretaría que los vertimientos así se hagan dentro del predio de la obra pueden afectar en un momento determinado a la comunidad ya que la afectación no solo es al suelo sino al aire y es un peligro inminente de exposición o encenderse y provocar una conflagración que afectaría no solo a la comunidad sino al mismo proyecto, es responsabilidad de esta secretaría la prevención ambiental y de la comunidad que participa activa o pasiva dentro de una construcción.

Con respecto al plan de Choque el cual plantea que se tomaron las medidas correspondientes para mitigar el daño, para esta secretaría los programas se deben adoptar al inicio de la obra y

no en el transcurso de la misma, es claro que todas las entidades públicas o privadas que se dedican a la construcción o este tipo de proyectos conocen de antemano los parámetros ambientales que rigen dicha actividad. Por lo tanto, se tomaron en cuenta y al no cumplir con este requisito es inevitable asumir la responsabilidad por parte de la CONSTRUCTORA URDECO S.A., Proyecto Altos de la Sabana.

En consecuencia, se puede definir que esta Secretaría aplica la normatividad de forma correcta ya que no se puede desvirtuar por parte de la Constructora y por parte de su apoderado la existencia de los hechos que motivaron el proceso sancionatorio que adelanta la SDA en contra de la CONSTRUCTORA URDECO S.A. Proyectos Altos de la Sabana. Ya que las medidas de carácter Ambiental se deben aplicar antes de empezar la construcción o cualquier actividad que pueda o ponga en riesgo el medio ambiente de los ciudadanos que hacen parte de la sociedad como factor primario.

El 8 de octubre de 2015, a través de la Resolución 01828, la Secretaría Distrital de Ambiente resolvió el proceso sancionatorio adelantado en contra de la sociedad demandante así:

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

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

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

[...]

Análisis cargo segundo

[...]

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

De la evidencia presentada por el apoderado de la constructora, al igual que el primer cargo, se puede determinar, que las acciones para mitigar las afectaciones ambientales, fueron implementadas con posterioridad a la visita del 17 de mayo de 2012. Si bien, el investigado aporta documentos que demuestran su interés por mejorar el aspecto del sector, anteriores a las visitas realizadas por esta autoridad los días 11 y 17 de mayo de 2012, ello no excluye su responsabilidad por las infracciones encontradas en las visitas anteriormente citadas.

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

[...]

Análisis cargo tercero

[...]

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

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

3. Caso concreto

A continuación, el Juzgado solventará los cuestionamientos de orden jurídico planteados en la fijación del litigio, en el orden que sigue:

2.1. ¿Expidió, la autoridad demandada, las resoluciones que se estiman nulas, con ausencia de tipicidad y antijuridicidad de la conducta imputada, puesto que el artículo 8 del Decreto 2811 de 1974 no prescribiría prohibición u obligación alguna, cuyo desconocimiento pudiera ser endilgado a la demandante?

Al respecto, la demandante indicó que el primer cargo imputado por la Secretaría Distrital de Ambiente en su contra consistió en la presunta vulneración de lo previsto en los artículos 8 del Decreto 2811 de 1974 y 19 de la Resolución 3957 de 2009.

Sin embargo, señaló que dicho artículo 8 solamente haría referencia a lo que debía entenderse por contaminación, pero no prevería una clara prohibición u obligación de hacer que le pudiera ser endilgada como desconocida, es decir, no prevería una conducta típica y antijurídica propiamente dicha.

Para dar solución al problema jurídico planteado, el Despacho considera necesario comenzar por estudiar el acto administrativo a través del cual se formuló pliego de cargos en contra de la demandante, para luego analizar la normativa cuya interpretación se denunció errada en el escrito de demanda.

Así, en primer lugar, se observa que en el Auto 01563 del 6 de octubre de 2012⁸, por medio del cual se formulan cargos, el Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente formuló tres (3) cargos en contra de la Constructora Urdeco S.A., entre ellos el que sigue:

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

Del texto en cita, se evidencia entonces que a la sociedad Urdeco S.A. efectivamente le fue imputada la transgresión de lo previsto en el artículo 8 del Decreto – Ley 2811 de 1974; empero, esta no fue la única vulneración que se le reprochó, sino que también se formuló el desconocimiento a lo prescrito en el artículo 19 de la Resolución 3957 de 2009.

⁸ Folio 162 de los antecedentes administrativos.

Las mencionadas normas preceptúan:

“Decreto 2811 de 1974

Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente

[...]

Artículo 8. 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 pueda producir alteración de las precedentes descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;

[...]

e. La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;

[...]

l. La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios; [...]”

“Resolución 3957 de 2009

‘Por la cual se establece la norma técnica, para el control y manejo de los vertimientos realizados a la red de alcantarillado público en el Distrito Capital’

[...]

Artículo 19. Otras sustancias, materiales o elementos. No podrá disponerse o permitir que se disponga directa o indirectamente a la red de alcantarillado público y/o en cuerpos de agua de uso público o privado los siguientes materiales, sustancias o elementos esto sin indicar orden de prioridad y sin que las enunciadas agoten la inclusión de otras sustancias: viseras o tejidos animales, hueso, pelo, pieles o carnaza, entrañas, sangre, plumas, cenizas, escorias, arenas, cal gastada, trozos de piedra, trozos de metal, vidrio paja, viruta, recortes de césped, trapos, granos, lúpulo, desechos de papel, maderas, plásticos, residuos asfálticos, residuos sólidos, lodos y/o sedimentos provenientes

de plantas de tratamiento de aguas residuales o potables y/o cualquier otra instalación correctora de los vertimientos”.

De dichas normas, se evidencia que la imputación efectuada en el primer cargo formulado en contra de la demandante no se agotó en lo previsto en el artículo 8 del Decreto 2811 de 1974, como lo plantea la demandante, sino que la misma fue complementada por lo prescrito en el artículo 19 de la Resolución 3957 de 2009.

Entonces, al efectuar una lectura conjunta de los mencionados artículos, el Despacho colige la existencia de una prohibición clara y particular para evitar la contaminación del agua, como un factor de deterioro del ambiente, esto es, la proscripción de disponer ciertas sustancias en la red de alcantarillado público o en cuerpos de agua.

Por consiguiente, el Juzgado considera que la imputación en cuestión, no carece de tipicidad y antijuridicidad.

Ahora bien, en esta oportunidad, es preciso señalar que el Consejo de Estado ha dicho que el principio de tipicidad, al corresponder a una manifestación del de legalidad, comprendería los siguientes componentes: “[...] i) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la remisión de normas jurídica; ii) que la sanción esté previamente definida en la ley, el término o la cuantía de la misma y, iii) que este previsto el procedimiento que debe seguirse para su imposición”⁹.

En este sentido, al haberse colegido que la conducta reprochada se encuentra descrita de forma específica y precisa, se deduce que la respuesta al problema jurídico bajo análisis se concreta en que la Secretaría demandada no expidió las resoluciones que se estiman nulas, con ausencia de tipicidad y antijuridicidad de la conducta imputada. Por ende, el cargo de nulidad no tiene vocación de prosperidad.

En gracia de discusión, es necesario resaltar que, en el acto administrativo sancionatorio, esto es, la Resolución 01828 del 8 de octubre de 2015, la Administración consideró necesaria la imposición de una multa a la actora, al haber encontrado transgredido únicamente lo previsto en el artículo 19 de la Resolución 3957 de 2009, sin hacer referencia alguna al artículo 8 del Decreto 2811 de 1974.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., primero (1) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Rad. 08001-23-31-000-2006-00873-01.

Por este motivo, disertar únicamente sobre la imputación del artículo 8 del Decreto 2811 de 1974 no solo resulta inadecuado, a la luz de la formulación de cargos que realizó la autoridad demandada, sino también inocuo frente a la forma en que finalizó el procedimiento administrativo sancionatorio.

2.2. ¿Profirió, la Secretaría Distrital de Ambiente, los actos administrativos demandados, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa de la sociedad demandante, como quiera que:

- a) En la formulación de cargos, se habría omitido identificar y localizar los bienes presuntamente afectados, por lo que no existirían los elementos necesarios para imputar responsabilidad, en los términos del artículo 24 de la Ley 1333 de 2009.**
- b) Se habría omitido determinar plenamente el material que habría sido arrastrado fuera del área de trabajo de la constructora, de manera que resultaría imposible atribuirle la autoría de esa acción.**
- c) habría ignorado identificar plenamente la presencia y naturaleza de la sustancia por la que, supuestamente, se coligió transgredido lo previsto en los artículos 32, literales g) y h) del Decreto 4741 de 2005; 4, 5 y 17 de la Resolución 1188 de 2003 y los numerales 4.3, 5.4 y 2.4.1 del Manual Técnico para el Manejo de Aceites Lubricante Usados.**
- d) No se habría concretado ni especificado qué conducta reprochable, prevista en el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994, presuntamente habría cometido la sociedad constructora?**

Al respecto, se evidencia que la sociedad demandante aseguró que la Secretaría Distrital de Ambiente habría omitido identificar y localizar cuáles serían los sumideros que resultaron afectados; individualización que, en su criterio, sería necesaria para establecer su autoría en la conducta reprochada, en los términos del artículo 24 de la Ley 1333 de 2009.

Aseguró que la referida imprecisión afectó su derecho de defensa, pues le impidió controvertir la imputación formulada y demostrar la inexistencia de la falta. Además, sostuvo que la Secretaría se equivocó al asignarle la carga de identificar los sumideros mencionados.

De otro lado, Urdeco S.A. aseveró que la demandada tampoco identificó el material supuestamente arrastrado fuera del área de trabajo hacía los sumideros; circunstancia que no permitiría acreditar la conducta imputada y la autoría de la misma.

Así mismo, afirmó que la Secretaría también ignoró identificar la sustancia encontrada en la obra y que calificó como un residuo peligroso, mediante la utilización de algún método científico que diera certeza sobre su naturaleza y peligrosidad, tampoco mediante algún registro fotográfico de los derrames.

Finalmente, la sociedad censora indicó que la autoridad ambiental no habría precisado cuál de las conductas previstas en el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994 era la que de modo preciso se le había imputado.

Expuestos los tres planteamientos formulados por el actor, el Despacho advierte que éstos giran en torno a la supuesta omisión de la autoridad ambiental demandada en individualizar o identificar plenamente algunos de los elementos necesarios para la correcta formulación de los cargos en mención.

De esa manera, teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario recordar el contenido del Auto 01536 del 6 de octubre de 2012, a través del cual el Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente formuló cargos en contra de la constructora demandante.

De la lectura de dicho acto administrativo, que fue citado en el numeral que antecede de esta providencia, se evidencia que en esa oportunidad la Administración no mencionó y ubicó geográficamente los sumideros cuya falta de protección reprochó; tampoco, hizo alusión a la naturaleza de los residuos sólidos que causaron sedimentación del curso de agua de la red de alcantarillado ni identificó con exactitud la sustancia peligrosa que se habría manejado de forma inadecuada.

En este sentido, resulta cierto lo esbozado por la parte demandante en su concepto de violación, frente a la formulación de los cargos que efectuó la Secretaría Distrital demandada.

Sin embargo, el Despacho no comparte el razonamiento planteado en la demanda, según el cual la mencionada circunstancia comprometería el derecho de defensa de la demandante, pues entenderlo de tal manera llevaría a desconocer todas las actuaciones administrativas que adelantó la Administración, con anterioridad a la formulación de cargos, y que dieron sustento al proceso sancionatorio que se estudia.

En efecto, en antecedencia se encontró que, previa expedición del Auto 01536 del 6 de octubre de 2012, la Secretaría Distrital de Ambiente impuso una medida preventiva de suspensión de actividades, el 17 de mayo de 2012, a la constructora Urdeco S.A., debido a comprobación en flagrancia de la afectación de sumideros por vertimiento de agua con sedimentos, así

como la falta de acciones correctivas frente a la contaminación causada por derrames de hidrocarburos en el suelo.

Adicionalmente, es preciso señalar que la referida diligencia se efectuó en presencia de un representante de la parte demandante, quien suscribió la correspondiente acta en el momento de culminación de la diligencia, tal y como se puede apreciar en el documento que reposa en los antecedentes administrativos aportados como pruebas al expediente.

De otro lado, se rememora que la aludida medida de suspensión fue legalizada mediante la Resolución 00430 del 23 de mayo de 2012, en donde se dispuso que la misma se mantendría vigente hasta tanto no se comprobara la desaparición de las causas que le habrían dado origen.

Luego, se observó que, el 1 de junio de 2012, Urdeco S.A. puso de presente a la Administración las acciones correctivas que había ejecutado para solventar las irregularidades ambientales que motivaron la suspensión.

En esa oportunidad, la sociedad constructora adujo, entre otras cosas, que todos los sumideros habrían sido limpiados con ayuda del personal de la obra y protegidos para evitar la descarga de material de arrastre al sistema de alcantarillado. Así mismo, indicó que el derrame de aceite quemado y Aceite Combustible para Motores (ACPM) habría sido manejado según los protocolos de uno de sus proveedores, de forma que el material peligroso había sido tratado en debida forma.

Las aludidas acciones correctivas, conllevaron a que, el 11 de junio de 2012, por medio de la Resolución 00760, el Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital demandada decidiera levantar la medida preventiva en cuestión, al considerar que las afectaciones al medio ambiente que motivaron su imposición fueron corregidas. Con todo, en esa misma ocasión, se advirtió que esta decisión se tomaba sin perjuicio de continuar con el curso del proceso sancionatorio ambiental adelantado en contra de Urdeco S.A.

Por tanto, según lo expuesto, esta instancia considera que a la demandante no le fue afectado su derecho de defensa y contradicción al momento de la formulación del pliego de cargos, toda vez que se evidenció que ella, con anterioridad a tal actuación, conocía con suficiente claridad todas y cada una de las conductas que le fueron imputadas.

En este punto, resulta necesario aclarar en lo concerniente al levantamiento de esa medida y la consecuente apertura del proceso sancionatorio, que, la Administración en el párrafo segundo de la Resolución 00760 del 11 de julio de 2012, dejó a salvo, pese a levantar la medida preventiva, la posibilidad de continuar con la investigación “[...] **El levantamiento de la**

medida preventiva es sin perjuicio de continuar con el curso del proceso sancionatorio adelantado en contra de la Constructora Urdeco S.A., [...] quien adelanta la ejecución del proyecto urbanístico denominado Altos de la Sabana [...]. (Se destaca)

Esclarecido lo anterior, ha de indicarse que, según la lectura del artículo 24 de la Ley 1333 de 2009¹⁰, en el correspondiente pliego de cargos “[...] deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado”; carga con la que, con todo, estima el Juzgado cumplió el Auto 01536 del 6 de octubre de 2012.

En efecto, en esa oportunidad la Secretaría imputó a la demandante el hecho de no proteger los sumideros y, en consecuencia, causar sedimentación del curso de agua de la red de alcantarillado, al disponer sobre ella de manera directa arena y otros residuos. Así mismo, le reprochó el inadecuado manejo de los combustibles, lubricantes y/o sustancias peligrosas en su obra.

De esta forma, este estrado judicial considera que la anterior formulación de cargos se encuentra acorde con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, ya que consagró expresamente las acciones que fueron consideradas como infracciones ambientales.

Y aunque no se individualizaran de manera detallada los sumideros ni se identificada el material dispuesto en la red de alcantarillado y la naturaleza de la sustancia peligrosa mal manejada, es claro que la ocurrencia de las infracciones correspondía con la ejecución del proyecto urbanístico denominado Altos de la Sabana; información suficiente para que Urdeco

¹⁰ ARTÍCULO 24. FORMULACIÓN DE CARGOS. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental.

Para todos los efectos, el recurso de reposición dentro del procedimiento sancionatorio ambiental se concederá en el efecto devolutivo.

S.A. entendiera el motivo de la investigación y ejerciera adecuadamente su derecho de defensa y contradicción.

Dilucidado lo anterior, queda analizar el cuarto argumento presentado en el concepto de violación para sustentar el cargo de violación al derecho de defensa, en el que la demandante aseveró que la Secretaría Distrital de Ambiente no habría precisado cuál de las conductas previstas en el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994 le habría sido imputada.

Con esta finalidad, debe traerse a colación que en el segundo cargo formulado en el Auto 01536 del 6 de octubre de 2012, la Administración Distrital imputó lo siguiente: “[...] *no realizar una adecuada limpieza de las vías de acceso y salida de vehículos del frente de obra, así como de llantas y volcos, permitiendo el arrastre de materiales fuera del área de trabajo, vulnerando presuntamente con esto lo dispuesto en el parágrafo 2, artículo 2, del Decreto 357 de 1997 y **Artículo 2 de la Resolución 541 de 1994***”. (Se destaca)

Este último artículo prevé la regulación existente sobre el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de materiales y elementos de construcción, de manera que en él se describe la forma en que estas actividades deben efectuarse con el fin de evitar la afectación de, entre otros aspectos, el espacio público.

Adicionalmente, preceptúa las prohibiciones y obligaciones que deben observar las obras privadas, dentro de las cuales se encuentra la de “[...] *contar dentro de los límites del inmueble privado, con áreas o patios donde se efectúe el cargue, descargue y almacenamiento de este tipo de materiales y elementos y con sistemas de lavado para las llantas de los vehículos de carga, de tal manera que no arrastren material fuera de esos límites, con el fin de evitar el daño al espacio público*”.

De otro lado, de la lectura del cargo en cuestión se observa que a la sociedad censora también le fue imputado el desconocimiento de lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto 357 de 1997¹¹, en el que se

¹¹ Artículo 2º.- *Está prohibido arrojar, ocupar, descargar o almacenar escombros y materiales de construcción en áreas de espacio público. Los generadores y transportadores de escombros y materiales de construcción serán responsables de su manejo, transporte y disposición final de acuerdo con lo establecido en el presente Decreto.*

Parágrafo 1º.- Cuando se requiera la utilización temporal del espacio público para el almacenamiento de escombros o materiales de construcción o para la adecuación, transformación o mantenimiento de obras, se deberá delimitar, señalizar y acordonar el área en forma que se facilite el paso peatonal o el tránsito vehicular. Los escombros y materiales de construcción deberán estar apilados y totalmente cubiertos.

El tiempo máximo permitido para el almacenamiento de escombros y materiales de construcción en el espacio público es de veinticuatro (24) horas.

prohíbe que los vehículos utilizados para el manejo, transporte y disposición final de escombros y materiales de construcción los arrastren por fuera del área de trabajo o de los límites del inmueble.

Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que la Secretaría Distrital de Ambiente no especificó cuál de los comportamientos previstos en el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994 fue desconocido por la constructora demandante; empero, nuevamente se considera que esta circunstancia no se tradujo en una violación al derecho de defensa.

En efecto, de la imputación efectuada en el cargo segundo, no solamente es claro cuál fue el comportamiento contrario a derecho que se reprochó a la actora, sino que también se observa que la misma se realizó con sustento en dos normas que no pueden leerse de forma independiente y de cuyo contenido conjunto se puede extraer expresamente la prohibición legal de arrastrar material de construcción fuera de los límites del inmueble donde se desarrolle una obra, para no afectar el espacio público.

En tales condiciones, no resulta de recibo la alegación de la demandante, según la cual la formulación del segundo cargo imputado en su contra conllevó a que fuera desconocido su derecho de defensa, toda vez que, se reitera, el comportamiento reprochado fue identificado debidamente y se indicaron las normas que preveían tal conducta.

En suma, se colige que la respuesta al problema jurídico bajo análisis se concreta en que la Secretaría Distrital de Ambiente no profirió los actos administrativos demandados con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa de la sociedad demandante. Por consiguiente, el cargo de nulidad se niega.

2.3. ¿Emitió, la Administración, los actos acusados de nulidad, con falsa motivación, puesto que:

- c) No existiría material probatorio que acreditara la contravención a lo prescrito en el artículo 19 de la Resolución 3957 de 2009, así como de lo preceptuado en los artículos 32, literales g) y h) del Decreto 4741 de 2005; 4, 5 y 17 de la Resolución 1188 de 2003 y los numerales 4.3, 4.5 y 2.4.1 del Manual Técnico para el Manejo de Aceites Lubricantes Usados, pues, no se habría acreditado la existencia de los hechos endilgados ni el nexo causal entre la ocurrencia de estos y una acción u omisión de la sociedad actora.**

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

d) Lo previsto en el párrafo 2 del artículo 2 del Decreto 357 de 1997 y el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994, no contendrían una definición concreta sobre lo que comportaría una adecuada limpieza, por lo que la calificación dada a las correspondientes labores efectuadas por la demandante, serían producto de una apreciación subjetiva?

En lo relacionado con este problema jurídico, se recuerda que Urdeco S.A., en liquidación, aseguró que los actos administrativos demandados se encontrarían viciados de nulidad al haber sido expedidos con falsa motivación. Y para sustentar tal aseveración, esgrimió algunos razonamientos frente a cada uno de los cargos imputados por la Secretaría Distrital de Ambiente en su contra.

Frente al primer cargo, mencionó que la demandada habría omitido identificar, a través de fotografías o coordenadas, cuáles fueron los sumideros que presuntamente resultaron afectados; también, que se omitió determinar la naturaleza del material que habría sido dispuesto en la red de alcantarillado público, así como probar la relación de causalidad entre estas conductas y su actuar.

En ese sentido, aseguró que la demandada no tuvo el sustento probatorio suficiente para colegir la transgresión a lo previsto en el artículo 19 de la Resolución 3957 de 2009.

De otro lado, respecto del segundo cargo formulado, la demandante refirió que el párrafo 2 del artículo 2 del Decreto 357 de 1997, así como el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994, no definirían qué se entiende por una adecuada limpieza de las vías de acceso y salida de vehículos de la obra.

Por el contrario, aseguró que dichas normas únicamente preverían la obligación de efectuar dichas labores de limpieza, sin especificar la frecuencia o el número de personas que debían realizarlas. Además, dijo que la Secretaría habría reconocido que en la obra se llevaban a cabo labores de aseo y barrido del espacio público.

Finalmente, en cuanto al tercer cargo formulado, esgrimió que la autoridad demandada le imputó haber manejado inadecuadamente combustibles, lubricantes y sustancias peligrosas. Sin embargo, aludió que la Secretaría omitió identificar la sustancia que presuntamente encontró en su obra, con el fin de poder calificarla como peligrosa.

Puso de presente que, en las respectivas actas de visita, solamente se mencionó que había presencia de recursos contaminados por derrames de

aceite; pero, la identificación de dicha sustancia y su peligrosidad no se habría comprobado mediante ningún método científico.

Agregó que, en el Concepto Técnico 04879 del 5 de julio de 2012, se hizo referencia al derramamiento de hidrocarburos, clasificación que, a su juicio, resulta genérica, pues existirían varios compuestos con dicha naturaleza que no serían considerados peligrosos.

De este modo, consideró que la conducta imputada no podía considerarse como típica y antijurídica, al no existir prueba alguna sobre la ocurrencia del derrame de combustibles o de alguna sustancia peligrosa plenamente identificada.

A partir de los razonamientos argüidos por la actora, el Despacho considera que, para estudiar su procedencia, es necesario acudir al contenido del acto administrativo sancionatorio, con el ánimo de establecer si efectivamente se configuró una falsa motivación.

De la Resolución 0128 del 8 de octubre de 2015, que fue citada en el numeral 2 de la parte motiva de esta providencia, se observa que la Secretaría Distrital de Ambiente encontró configurado el primer cargo¹² imputado a la demandante, debido a que, al momento de la visita efectuada el 17 de mayo de 2012, se evidenció que no se realizaban labores de mantenimiento a los sumideros, los cuales no se encontraban protegidos al momento de la imposición de la medida preventiva de suspensión de la obra.

¹² “Del análisis del material aportado por la constructora como son el material fotográfico, las facturas de cuadrillas de limpieza, el programa de implementación del plan de manejo ambiental, el informe técnico suscrito por la ingeniera Erika Liseth Serrano Orada, entre otros documentos, se puede evidenciar los correctivos implementados por la constructora en razón a las observaciones realizadas por los funcionarios de esta secretaría en visita del 11 de mayo de 2012, sin embargo, al momento de las visitas del 11 y 17 de mayo de 2012, no se habían implementado las acciones necesarias para mitigar los impactos ambientales, que el proyecto constructivo generó en su entorno.

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

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

Frente al segundo cargo¹³, la Secretaría censuró el hecho que las acciones de mitigación para evitar que los vehículos arrastraran material fuera del área de trabajo o de los límites del inmueble se adelantaron con posterioridad a la imposición de la medida preventiva de suspensión.

Y en lo relacionado con el tercer cargo¹⁴, la demandada afirmó que la compañía Urdeco S.A., solamente a partir de las visitas y requerimientos efectuados, contrató un especialista ambiental para controlar y manejar adecuadamente el derrame de aceite que se presentó en la obra; con todo, ello no desvirtuó que, al momento de la visita, no contaba con un plan de contingencia para tales sustancias.

Según lo esbozado en el acto administrativo definitivo, el Despacho advierte que la motivación de la Administración para imponer la sanción que se impugna dentro del presente asunto, giró en torno al hecho que Urdeco S.A., en el momento en que fue realizada la visita de inspección que culminó con la imposición de una medida preventiva en caso de flagrancia, no

¹³ [...]

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

De la evidencia presentada por el apoderado de la constructora, al igual que el primer cargo, se puede determinar, que las acciones para mitigar las afectaciones ambientales, fueron implementadas con posterioridad a la visita del 17 de mayo de 2012. Si bien, el investigado aporta documentos que demuestran su interés por mejorar el aspecto del sector, anteriores a las visitas realizadas por esta autoridad los días 11 y 17 de mayo de 2012, ello no excluye su responsabilidad por las infracciones encontradas en las visitas anteriormente citadas.

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

¹⁴ Análisis cargo tercero

[...]

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

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

cumplía con ninguna de las medidas necesarias para mitigar la afectación al medio ambiente, por la obra urbanística que construía.

En otras palabras, la Secretaría Distrital de Ambiente no fundamentó la sanción en comento, en el hecho que la demandante hubiera omitido corregir tales infracciones, pues ello fue acreditado en sede administrativa antes de la formulación del pliego de cargos, sino que reprochó el hecho que al momento de la visita se presentaran las infracciones imputadas.

Entonces, habiéndose aclarado lo anterior, es claro que no resulta de recibo lo esgrimido por la demandante para señalar que se presentó una falsa motivación de los actos acusados.

En primer lugar, porque, como se coligió en precedencia, a lo largo del procedimiento administrativo sancionatorio quedó en evidencia la existencia de falencias relacionadas con la afectación de sumideros por parte de la constructora demandante.

Tan es así, que fue la propia compañía quien, con posterioridad a la verificación en flagrancia de tales hechos, procedió a su corrección, como lo informó el 1 de junio de 2012, cuando dijo que “[...] *todos los sumideros, pozos de inspección y demás sistemas de drenaje internos y externos, fueron limpiados [...] los sumideros fueron protegidos para evitar la descarga de material de arrastre al sistema*”.

Por ende, ante tal manifestación no es dable entender que la Administración no tuvo sustento probatorio suficiente para colegir la transgresión a lo previsto en el artículo 19 de la Resolución 3957 de 2009.

De otro lado, en cuanto a la aseveración que el parágrafo 2 del artículo 2 del decreto 357 de 1997 y el artículo 2 de la Resolución 541 de 1994 no definirían qué debe entenderse por realizar una adecuada limpieza de las vías de acceso y vehículos, es preciso recordar que dichas normas realmente prevén expresamente la prohibición legal de arrastrar material de construcción fuera de los límites del inmueble donde se desarrolle una obra, con el fin de no afectar el espacio público.

En consecuencia, dado que, como se evidenció del acto sancionatorio, el motivo para colegir el desconocimiento de dicho deber fue el hecho que las acciones de mitigación realizadas por la demandante, para evitar que los vehículos arrastraran material fuera del área de trabajo o de los límites del inmueble, se adelantaron con posterioridad a la imposición de la medida preventiva de suspensión, es claro que no se presenta una falsa motivación.

Lo anterior, en consideración a que fue sancionado precisamente el hecho que Urdeco S.A., previo a la imposición de la medida preventiva de

suspensión, permitía que sus vehículos arrastraran material de construcción hacía el espacio público, siendo este el supuesto de los artículos mencionados.

Para terminar, queda por analizar la aseveración según la cual los actos demandados se encontrarían falsamente motivados, dado que la Secretaría Distrital de Ambiente habría omitido identificar la sustancia que encontró en su obra, para poder calificarla como peligrosa.

Al respecto, el Juzgado nuevamente considera esclarecedor rememorar que, de forma preliminar, se evidenció que durante el trámite administrativo sancionatorio adelantado en contra de la compañía demandante, quedó acreditada la contaminación del suelo de la obra, por un material contaminante considerado como peligro, tal y como se observó a partir de la lectura del Acta de Diligencia de Medida Preventiva en Caso de Flagrancia, elaborada el 17 de mayo de 2012.

Y en esta oportunidad, también fue la misma sociedad censora quien reconoció la presencia de tales sustancias e identificó su naturaleza, al manifestar, en el informe que presentó el 1 de junio de 2012, que el derrame de aceite quemado y “ACPM”, habría sido manejado según los protocolos ambientales, de forma que se habría encargado adecuadamente del terreno contaminado por dicho material peligroso.

Por ende, se sigue que los argumentos presentados por la demandante para aludir que la motivación de la resolución definitiva resultó falsa, no deben acogerse, toda vez que estos se cimentaron sobre la premisa que la existencia de las conductas reprochadas no se habría probado; supuesto que, como se vio, es equivocado, dado que del material probatorio que reposa en el expediente es claro que la mismas sí se acreditaron, conforme las visitas técnicas practicadas el 11 y 17 de mayo de 2012 y que dieron cuenta de falencias en cuanto al cumplimiento de normas ambientales en la ejecución de la citada obra.

De otro lado, se debe precisar que el levantamiento de la medida preventiva no tuvo como efecto jurídico desvirtuar o ignorar hechos anteriores relativos a la efectiva conculcación de disposiciones ambientales. Tan es así que al levantar dicha medida, la autoridad demandada no descartó la posibilidad de proseguir con la investigación, tal y como fue aclarado en el parágrafo segundo de la Resolución 00760 del 11 de julio de 2012, cuando dijo “[...] **El levantamiento de la medida preventiva es sin perjuicio de continuar con el curso del proceso sancionatorio adelantado en contra de la Constructora Urdeco S.A., [...] quien adelanta la ejecución del proyecto urbanístico denominado Altos de la Sabana [...]**”. (Se destaca)

Por tanto, las anteriores reflexiones conllevan a inferir como respuesta al problema jurídico examinado que la Administración no emitió los actos acusados con falta motivación. Por manera que el cargo de nulidad en mención ha de negarse.

2.4. ¿Profirió, el Distrito Capital de Bogotá, las resoluciones cuya legalidad se impugna, con infracción de las normas en que debían fundarse, en tanto, en la actuación administrativa, se habría omitido efectuar el análisis de las circunstancias atenuantes, de que trata el artículo 6 de la Ley 1333 de 2009?

Urdeco S.A. adujo que la Secretaría Distrital de Ambiente habría omitido evaluar alguna de las circunstancias de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental, de que trata el artículo 6 de la Ley 1333 de 2009, pese a que la autoridad no habría alegado la ocurrencia de un daño ambiental y en el expediente tampoco habría prueba de ello, más aún cuando fue reconocida la adopción de medidas para conjurar las irregularidades por las que se impuso una medida preventiva de suspensión.

Para comenzar, es preciso poner de presente que el artículo 6 de la Ley 1333 de 2009 prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 6o. CAUSALES DE ATENUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EN MATERIA AMBIENTAL. Son circunstancias atenuantes en materia ambiental las siguientes:

1. Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia.

*2. Resarcir o mitigar **por iniciativa propia** el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor.*

*3. **Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana**”.* (Se destaca)

De la norma en cita, se desprende que una de las circunstancias que pueden considerarse como un atenuante en materia ambiental consiste en la ausencia de daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.

Al respecto, se observa que, en el acto administrativo sancionatorio, esto es, la Resolución 01828 del 8 de octubre de 2015, cuando la Secretaría Distrital de Ambiente decidió sobre la sanción a imponer respecto de los cargos primero y segundo, adujo lo siguiente sobre las circunstancias de

atenuación: *“Para el caso que nos ocupa y conforme la Resolución 2086 de 2010, no existen atenuantes para este cargo, debido a que el infractor no incurre en las causales señaladas de manera taxativa en el artículo 6 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009”*¹⁵.

En adición, es claro que procedió a calcular un valor monetario por el grado de afectación ambiental, en un total de \$99.500.527¹⁶.

Ahora bien, en cuanto a la aseveración que la autoridad demandada no habría alegado la ocurrencia de un daño ambiental, así como que en el expediente tampoco habría prueba sobre ello, resulta necesario mencionar que en la Resolución 00430 del 23 de mayo de 2012, a través de la cual fue legalizada la medida preventiva impuesta en el Acta de visita del 17 de mayo de 2012, la secretaria demandada adujo:

“[...]

Que de la visita realizada se estableció que Altos de la Sabana, ejecutado por la Constructora Urdeco S.A. ejecutan actividades de recepción de residuos sólidos (mezcla de escombros, residuos sólidos, ordinario y peligrosos), se evidenció que no se implementan las medidas de manejo ambiental para controlar, prevenir y mitigar los impactos negativos al medio ambiente urbano, no esta ejecutando la limpieza adecuada de los de los vehículos que salen de la obra y las acciones de las brigadas de barrido no son las adecuadas en el espacio público para garantizar la limpieza apropiada en el área de afectación del predio, generando la emisión de material particulado a la atmósfera por el tránsito vehicular y aporte continuo de material susceptible de sedimentarse en los sumideros y la red distrital de alcantarillado por las escorrentías en la temporada invernal y falta aislar los sumideros en el área de afectación de manera adecuada con malla protectora para control el acceso de material pétreo; hay derrames de aceite quemado y ACPM disponiendo de material de construcción y de excavación directamente sobre el suelo desnudo; hay disposición inadecuada de escombros y residuos sólidos de todo tipo entre estos; (ordinario, especiales y peligrosos) sin clasificación previa para la nivelación en algunas áreas del predio, se evidenció que existe vertimiento de aguas lluvias con sedimentos que llega a los vallados falta aislar de manera adecuada, hay afectación mecánica a los árboles producida por clavos y descortezamiento del fuste, estos árboles hacen parte del parque en cesión, existe estancamiento de agua lo cual puede propiciar la proliferación de vectores (roedores,, zancudos etc.) no cuenta con cerramiento adecuado, falta implementar acciones correctivas para subsanar los impactos evidenciados en las visitas anteriores.

[...]

¹⁵ Folio 75 y respaldo del folio 77 del cuaderno principal.

¹⁶ Folio 81 del cuaderno principal.

Que como se dejó claramente establecido en el acta de fecha 17 de mayo de 2012, la medida preventiva se dirige a la suspensión de actividades de ejecución de la obra de construcción dado que por la ejecución de la misma se presentan incumplimientos normativos y las afectaciones ambientales antes mencionadas”.

De la anterior resolución, la cual tuvo como fundamento las visitas de inspección que dieron origen al procedimiento administrativo sancionatorio llevado en contra de la sociedad demandante, es evidente que la medida preventiva de suspensión se adoptó por haberse encontrado afectaciones ambientales.

En efecto, la Secretaría puso de presente que la ejecución de la obra Altos de la Sabana afectó el medio ambiente, a través de la emisión de material de construcción particulado en la atmósfera, el aporte de sedimentos en los sumideros y red distrital de alcantarillado, así como el derrame de aceite quemado y ACPM.

Por este motivo, el Despacho estima, tal como lo mencionó la entidad demandada al momento de tasar la sanción impuesta a la actora, que en la actuación administrativa no se acreditó la presencia de la tercera causal de atenuación de la responsabilidad, esto es, la inexistencia de un daño al medio ambiente, ya que, precisamente, la configuración de éste fue lo que motivó la imposición de la medida de preventiva de suspensión de la obra.

Además, se debe recordar que la sanción impuesta en los actos acusados, no se motivó en el hecho que se hubiera omitido corregir las referidas afectaciones, sino en que, pese a ello, al momento de la realización de la visita de inspección, tales irregularidades fueron evidenciadas, sin que luego se desvirtuaran en forma alguna.

De otra parte, en lo concerniente a la aplicación como atenuante de lo previsto en el numeral 2 del artículo 6 de la Ley 1333 de 2009, esto en caso de mitigarse el perjuicio causado, es evidente que esta norma exige, para que se pondere como atenuante en la fijación de la sanción, que esta acción de enmienda se genere por iniciativa propia, no así por causa de la autoridad ambiental, como ocurre en el caso analizado donde las acciones correctivas fueron consecuencia de la imposición de una medida preventiva.

Por lo anterior, se sigue que la respuesta al problema jurídico estudiado resulta negativa, esto es, que no se profirieron las resoluciones acusadas con infracción de las normas en que debían fundarse.

3. Conclusiones

Colofón de lo expuesto, el Despacho negará las pretensiones de la demanda al no haberse desvirtuado, por parte de la sociedad Urdeco S.A., en liquidación, la presunción de legalidad que acompaña las resoluciones demandadas, expedidas por la Secretaría Distrital de Ambiente.

4. Condena en costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la parte demandante, en la medida que, si bien se negaron las pretensiones de la demanda, no se encuentra debidamente probado que la parte demandada hubiera incurrido en algún gasto durante el trámite del proceso.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. Denegar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. Abstenerse de condenar en costas a la parte demandante.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Gloria Dorys Álvarez García
Juez

Firmado Por:

Gloria Dorys Álvarez García

Juez
Juzgado Administrativo
002
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **24cb223a3801beccf2d2c042298fb18ad2123840c1bb05d07a8b79dc3ec8ba79**

Documento generado en 15/07/2022 08:32:37 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>