

**RESOLUCIÓN METROPOLITANA N° S.A. 000997**

**25 JUN. 2013**

*"Por medio de la cual se resuelve un proceso sancionatorio"*

**CM5 19 12584**

**EL SUBDIRECTOR AMBIENTAL (E) DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ**

En uso de las facultades establecidas en las Leyes 99 de 1993, 1625 de 2013 y 1437 de 2011, el Decreto 01 de 1984, la Resolución Metropolitana No. 1023 de 2008, y las más normas complementarias y,

**CONSIDERANDO**

1. Que mediante Resolución Metropolitana No.S.A 1626 del 8 de septiembre de 2010, notificada en forma personal el 14 de septiembre del mismo año al señor GUILLERMO LEÓN OCHOA ARANGO, identificado con cédula de ciudadanía No.10.213.955, quien actúa como representante legal de la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, con NIT 800.049.686-6, localizada en la calle 10 No. 58-20 del municipio de Medellín, la Entidad inicia procedimiento sancionatorio ambiental en contra de la citada empresa, por la presunta infracción a las normas ambientales vigentes en materia de manejo de residuos peligrosos. Documentos radicados en el expediente identificado con el CM5-19-12584.
2. Que posteriormente, la Entidad a través de la Resolución Metropolitana No. S.A 1568 del 4 de octubre de 2011, notificada en forma personal el día 19 de octubre del mismo año al señor GUILLERMO LEÓN OCHOA ARANGO, en calidad de representante legal de la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, decide formular cargos contra la mencionada sociedad, identificada con NIT 800.049.686-6 y localizada en la calle 10 No. 58-20 del municipio de Medellín, en los siguientes términos:

*"Artículo 1°. Formular contra la empresa COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, con NIT 800.049.686-6, localizada en la calle 10 No. 58-20 del municipio de Medellín, departamento de Antioquia, a través de su representante legal el señor GUILLERMO LEÓN OCHOA ARANGO, identificado con cédula de ciudadanía No.10.213.955, o quien haga sus veces, el siguiente cargo:*

- *Incumplir las obligaciones como generador de residuos peligrosos, establecidas en el artículo 10 del Decreto 4741 de 2005, así como las requeridas por esta Entidad a través del artículo 1 del Auto No.2260 del 9 de noviembre de 2009, durante el periodo comprendido entre el 10 de septiembre de 2009 y el 12 de octubre de 2010."*

3. Que el artículo 2° de la Resolución Metropolitana No.S.A 1568 del 4 de octubre de 2011, concedió un término de diez (10) días hábiles a la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, a través de su representante legal el señor GUILLERMO LEÓN OCHOA

ARANGO, para presentar descargos y para solicitar y aportar pruebas, el cual venció el 2 de noviembre de 2011.

4. Que el día 27 de octubre de 2011 el señor GUILLERMO LEÓN OCHOA ARANGO, actuando como representante legal de la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, dentro del término legal concedido por el artículo 2 de la Resolución Metropolitana No.S.A 1568 del 4 de octubre de 2011, presenta a la Entidad descargos frente el contenido de la citada Actuación administrativa, en los siguientes términos:

*"En respuesta a la Resolución arriba anotada muy respetuosamente me permito manifestarle lo siguiente, para su consideración:*

*Todo se originó cuando en el informe técnico del 20 de mayo de 2010 relacionado con el informe técnico 10601-00801 (sic) del 15/09/2009 que en la empresa COMESTIBLES GALEÓN LTDA "En zona de mantenimiento se generan residuos considerados peligrosos (estopas impregnadas de aceite y aceite quemado)", asunto que fue desvirtuado de conformidad con la visita realizada el 20 de octubre de 2.010 dando origen al informe técnico No. 10601-0005793 en el que se manifiesta: "En el momento de la visita en el taller no se encontró ningún tipo de acopio de residuos peligrosos, solo había un recipiente con chatarra para reciclar.*

*Sin embargo, se encontraron guantes contaminados de grasa (...), balastos, (...) que en el momento de su disposición deben considerarse como residuos peligrosos, además se informó que las lámpara (sic) de neón quemadas, se disponen con los residuos ordinarios. También se manifestó que el aceite usado solo se genera aproximadamente cada 2 años, en el sistema de los hornos de arepas.*

*(...)*

*La empresa realiza una adecuada disposición de sus residuos orgánicos, reciclables y ordinarios.*

*Se encuentran inscritos en la página web de la entidad, pero no han realizado la declaratoria de sus residuos".*

*En conclusión, de conformidades (sic) con nuestro leal saber y entender hasta el 15 de octubre de 2.010 no estábamos obligados a declarar nuestros residuos peligrosos en la página web (...) ni de inscribirnos a una firma especializada para la recolección final de residuos peligrosos porque no producimos aceite quemado ni estopas impregnadas de aceite como se ha dicho, ni las cantidades de residuos peligrosos contempladas en el decreto para estar sometidos al mismo.*

*Nuestros residuos peligrosos se constituyen:*

- 1. 1 par de guantes de carmaza que se desechan cada año, si acaso.*
- 2. De 3 a 8 tubos de neón, fruto de las lámpara(sic) que se descomponen en la empresa durante todo el año.*
- 3. 2 ó 3 balastas resultado del mismo deterioro de las lámparas, que en la empresa se reutilizan.*
- 4. Y aproximadamente 300 a 500 gramos de sedimentación que durante el año resulta*





000997



3

*del lavado de algunas piezas con producto desengrasante que no se descarta.*

*Sin embargo y a pesar de la pequeña cantidad de los productos que resultan en la empresa durante un año hemos estado dispuestos a la disposición final adecuadamente y nos sometemos al parágrafo que contiene el artículo de la ley que se aplica para el caso y por eso nos hemos inscrito a la entidad ASEI LTDA, a la que hasta el momento no le hemos solicitado la recolección de nuestros desechos por no existir la cantidad suficiente para hacerlo.*

*Consideramos que inicialmente fuimos señalados como generadores de residuos peligrosos de manera injusta pues no producimos aceite quemado, además no producimos las cantidades suficientes para estar sometidos al decreto, nuestras cantidades de residuos peligrosos es mínimas (sic) y es necesario tener el plazo de (1) año para recoger siquiera una pequeña cantidad, que aunque no amerita la recolección final de ASEI Ltda, estamos en disposición de llamarlos para que lo hagan con el fin no solo de cumplir con lo dispuesto por el Área Metropolitana y por las normas ambientales sino de contribuir con nuestra actitud a la protección del medio ambiente. (...)*

5. Que en virtud de lo expuesto anteriormente por el presunto infractor, se encuentra que éste no solicitó, ni aportó pruebas al procedimiento sancionatorio que cursa en su contra, razón por la cual esta Entidad entrará a decidir el presente procedimiento sancionatorio.
6. Que ante los descargos presentados por el señor GUILLERMO LEÓN OCHOA ARANGO, en calidad de representante legal de la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, ésta Entidad manifiesta lo siguiente al respecto:

Si bien es cierto el aparte que cita la presunta infractora en relación con los informes técnicos Nos. 811 del 15 de septiembre de 2009 y 5793 del 20 de octubre de 2010, rendidos por personal de la Subdirección Ambiental; también lo es, que los residuos peligrosos así sea en mínimas cantidades que se produzcan dentro de una empresa y/o establecimiento de comercio, exigen de conformidad con la normativa ambiental vigente en la materia, un manejo especial según lo preceptuado por el artículo 10 del Decreto 4741 de 2005 que consagra lo siguiente:

- *“Artículo 10. Obligaciones del Generador. De conformidad con lo establecido en la ley, en el marco de la gestión integral de los residuos o desechos peligrosos, el generador debe”:*

*a) Garantizar la gestión y manejo integral de los residuos o desechos peligrosos que genera;*

*b) Elaborar un plan de gestión integral de los residuos o desechos peligrosos que genere tendiente a prevenir la generación y reducción en la fuente, así como, minimizar la cantidad y peligrosidad de los mismos. En este plan deberá igualmente documentarse el origen, cantidad, características de peligrosidad y manejo que se dé a los residuos o desechos peligrosos. Este plan no requiere ser presentado a la autoridad ambiental, no obstante lo anterior, deberá estar disponible para cuando esta realice actividades propias de control y seguimiento ambiental;*



METROPOLITANA  
Valle de Aburrá

000937



4

- c) *Identificar las características de peligrosidad de cada uno de los residuos o desechos peligrosos que genere, para lo cual podrá tomar como referencia el procedimiento establecido en el artículo 7° del presente decreto, sin perjuicio de lo cual la autoridad ambiental podrá exigir en determinados casos la caracterización físico-química de los residuos o desechos si así lo estima conveniente o necesario;*
- d) *Garantizar que el envasado o empacado, embalado y etiquetado de sus residuos o desechos peligrosos se realice conforme a la normatividad vigente;*
- e) *Dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1609 de 2002 o aquella norma que la modifique o sustituya, cuando remita residuos o desechos peligrosos para ser transportados. Igualmente, suministrar al transportista de los residuos o desechos peligrosos las respectivas Hojas de Seguridad;*
- f) *Registrarse ante la autoridad ambiental competente por una sola vez y mantener actualizada la información de su registro anualmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 del presente decreto;*
- g) *Capacitar al personal encargado de la gestión y el manejo de los residuos o desechos peligrosos en sus instalaciones, con el fin de divulgar el riesgo que estos residuos representan para la salud y el ambiente, además, brindar el equipo para el manejo de estos y la protección personal necesaria para ello;*
- h) *Contar con un plan de contingencia actualizado para atender cualquier accidente o eventualidad que se presente y contar con personal preparado para su implementación. En caso de tratarse de un derrame de estos residuos el plan de contingencia debe seguir los lineamientos del Decreto 321 de 1999 por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, Derivados y Sustancias Nocivas en aguas Marinas, Fluviales y Lacustres o aquel que lo modifique o sustituya y para otros tipos de contingencias el plan deberá estar articulado con el plan local de emergencias del municipio;*
- i) *Conservar las certificaciones de almacenamiento, aprovechamiento, tratamiento o disposición final que emitan los respectivos receptores, hasta por un tiempo de cinco (5) años;*
- j) *Tomar todas las medidas de carácter preventivo o de control previas al cese, cierre, clausura o desmantelamiento de su actividad con el fin de evitar cualquier episodio de contaminación que pueda representar un riesgo a la salud y al ambiente, relacionado con sus residuos o desechos peligrosos;*
- k) *Contratar los servicios de almacenamiento, aprovechamiento, recuperación, tratamiento y/o disposición final, con instalaciones que cuenten con las licencias, permisos, autorizaciones o demás instrumentos de manejo y control ambiental a que haya lugar, de conformidad con la normatividad ambiental vigente.*





PURA VIDA

000937



5

*"Parágrafo 1°. El almacenamiento de residuos o desechos peligrosos en instalaciones del generador no podrá superar un tiempo de doce (12) meses. En casos debidamente sustentados y justificados, el generador podrá solicitar ante la autoridad ambiental, una extensión de dicho período. Durante el tiempo que el generador esté almacenando residuos o desechos peligrosos dentro de sus instalaciones, este debe garantizar que se tomen todas las medidas tendientes a prevenir cualquier afectación a la salud humana y al ambiente, teniendo en cuenta su responsabilidad por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente, de conformidad con la Ley 430 de 1998 (...)"*

- *"Artículo 11. Responsabilidad del generador. El generador es responsable de los residuos o desechos peligrosos que él genere. La responsabilidad se extiende a sus afluentes, emisiones, productos y subproductos, por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente."*
- *"Artículo 12. Subsistencia de la responsabilidad. La responsabilidad integral del generador subsiste hasta que el residuo o desecho peligroso sea aprovechado como insumo o dispuesto con carácter definitivo."*

Así mismo, el artículo 5 de la Resolución No. 1362 de 2007 establece lo siguiente sobre la materia en estudio: *"Los generadores que se hayan registrado en el Registro de Generadores de Residuos o desechos peligrosos deben actualizar anualmente ante la autoridad ambiental, a más tardar hasta el 31 de marzo de cada año, la información reportada en el Registro de Generadores de Residuos o Desechos peligrosos."*

Lo anterior muestra claramente que en ningún momento la empresa COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA estaba exenta de declarar los residuos peligrosos generados por ella, independientemente la cantidad generada. Ésta afirmación tiene su sustento jurídico en el parágrafo 1 del artículo 28 del Decreto 4741 de 2005 que establece lo siguiente:

*"(...) Parágrafo 1°. Los generadores de residuos o desechos peligrosos que generen una cantidad inferior a 10.0 kg/mes están exentos del registro. No obstante lo anterior, la autoridad ambiental, con base en una problemática diagnosticada y de acuerdo a sus necesidades podrá exigir el registro de estos generadores, para lo cual deberá emitir el acto administrativo correspondiente."*

Así las cosas, la Entidad a través del Auto No.2260 del 9 de noviembre de 2009 requirió a la empresa en estudio, para que elaborara e implementara, el Plan de Gestión de los Residuos y Desechos Peligrosos y diera cabal cumplimiento a lo preceptuado por el Decreto 4741 de 2005; sin embargo, la empresa COMESTIBLES GALEÓN LTDA, sólo vino a cumplir cabalmente con todas las obligaciones establecidas en dicho Auto, el día 25 de marzo de 2011, a través del radicado No. 5418, prueba de ello lo constituye lo descrito en el informe técnico No. 1507 del 11 de mayo de 2011, del que destaca lo siguiente:



#### "VISITA TECNICA

Con el objetivo de verificar el cumplimiento de obligaciones, se realizó visita de control y seguimiento a la empresa Comestibles Galeón, el 3 de mayo de 2011 la cual fue atendida por Paula Ochoa, administradora.

(...)

En el proceso no se utilizan equipos considerados fuentes fijas de emisión. El agua materia prima proviene del acueducto de EPM y no se cuenta con abastecimiento de fuentes de agua superficiales o subterráneas.

La empresa posee el servicio de alcantarillado para la descarga de aguas residuales domésticas e industriales.

Acorde con los antecedentes, la empresa genera residuos peligrosos producto de sus actividades en el taller de mantenimiento, tales como estopas y guantes impregnados de hidrocarburos, así como también se ha observado lámparas fluorescentes que eran entregadas a la ruta ordinaria de aseo. Acorde con lo observado y manifestado en la visita, la generación de estopas y guantes impregnados de hidrocarburos se da de manera esporádica y no es permanente; en la visita técnica solo se logró observar unos guantes todavía en uso y como residuo peligroso almacenado para la primera disposición final como tal, se encontraron algunas lámparas fluorescentes. Se implementó una zona de acopio y separación de residuos.<sup>2</sup>

(...)

#### EVALUACIÓN DE INFORMACIÓN

A través del radicado 005418 de marzo 25 de 2011, el usuario entrega información sobre los residuos peligrosos que ha generado, manifestando las pequeñas cantidades de guantes, lámparas, balastos y sedimento que se recoge en el lavado de algunas máquinas.

Se informa que se implementó el Plan de Gestión Integral de Residuos Peligrosos y que la disposición final se hará a través de ASEI, una vez se acumule una cantidad considerable; se anexa cotización de prestación de servicios de disposición final de residuos de esta empresa y el formato de inscripción como cliente de ASEI.

El documento entregado incluye un procedimiento de manejo adecuado, almacenamiento y disposición final de los posibles residuos peligrosos a generar en la empresa.

Adicionalmente se anexa soporte de inscripción de la empresa en el SIM, como generador de Respel.

Concepto: Acorde con las observaciones realizadas en la visita técnica, se da por cumplido el requerimiento de la implementación de un Plan de Gestión Integral de Residuos





PURA VIDA

000997



Peligrosos y la suspensión de entrega de respel a la ruta ordinaria de aseo.<sup>3</sup> En el momento en que se haga la primera disposición final de respel a través de ASEI, deberá entregarse el respectivo certificado y reportar la información respectiva en el SIM de la Entidad.

#### CONCLUSIONES

(...)

*El usuario implementó el Plan de Manejo Integral de Residuos Peligrosos y suspendió la entrega de los mismos a la ruta ordinaria de aseo.*

*Se considera que la generación de respel en la empresa es esporádica y no permanente; actualmente solo se tiene almacenado algunas lámparas fluorescentes; las cuales serán dispuestas con la empresa ASEI.<sup>4</sup>*

*Aún no se ha hecho la primera disposición final de residuos en espera de acumulación de una cantidad considerable que lo amerite.*

*La empresa se inscribió en el SIM de la Entidad como generadora de respel, pero por las anteriores razones, no se ha hecho el diligenciamiento respectivo."*

7. Que analizada la situación antes expuesta, está llamado a prosperar el cargo formulado contra la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, con NIT 800.049.686-6, localizada en la calle 10 No. 58-20 del municipio de Medellín, representada legalmente por el señor GUILLERMO LEÓN OCHOA ARANGO, identificado con cédula de ciudadanía No.10.213.955, o quien haga sus veces en el cargo, por:

*"Incumplir las obligaciones como generador de residuos peligrosos, establecidas en el artículo 10 del Decreto 4741 de 2005, así como las requeridas por esta Entidad a través del artículo 1 del Auto No.2260 del 9 de noviembre de 2009, durante el periodo comprendido entre el 10 de septiembre de 2009 y el 12 de octubre de 2010."*

Toda vez que durante el periodo comprendido entre el 10 de septiembre de 2009 y el 12 de octubre de 2010:

- La empresa COMESTIBLES GALEÓN LTDA, no se inscribió como generador de residuos peligrosos.
- La empresa COMESTIBLES GALEÓN LTDA, no declaró los residuos peligrosos generados.
- No garantizó la gestión y manejo integral de los residuos o desechos peligrosos generados en la empresa.
- No elaboró el Plan de Gestión Integral de los Residuos o Desechos Peligrosos.

<sup>3</sup> Resaltado fuera de texto.

<sup>4</sup> Idem

- No actualizó la información de su registro anualmente.
  - No contrató los servicios de almacenamiento, aprovechamiento, recuperación, tratamiento y/o disposición final, con instalaciones que cuenten con las licencias, permisos, autorizaciones o demás instrumentos de manejo y control ambiental a que haya lugar, de conformidad con la normatividad ambiental vigente.
8. Que en lo relacionado con el manejo de las sustancias peligrosas y residuos peligrosos la Corte Constitucional se pronunció al respecto mediante Sentencia C-771 de 1998, Expediente D-2105, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz, en los siguientes términos:

*"En Colombia, por ejemplo, aunque la Constitución de 1886 guardaba silencio sobre el tema, el legislador, hace casi dos décadas, expidió disposiciones destinadas a controlar el manejo y producción de sustancias que resultaban nocivas para la salud y el medio ambiente, como se lee en la Ley 9 de 1979, intitulada "Por la cual se dictan medidas sanitarias". Son ilustrativos, entre otros, los artículos 130, 131 y 132 (...)*

*Así pues, nació el artículo 81 de la Constitución vigente, cuyo texto es el siguiente:*

*"Queda prohibida la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.*

*El Estado regulará el ingreso al país y la salida de los recursos genéticos y su utilización, de acuerdo con el interés nacional."*

*En el año de 1996 nuestro país se adhirió al "Convenio de Basilea sobre Control de los Movimientos transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación", cuyo objetivo fundamental es el control de los movimientos internacionales de desechos peligrosos y de "otros desechos" y la adopción de medidas destinadas a su eliminación y manejo racional. En dicho instrumento se consagra la obligación de las Partes de establecer mecanismos apropiados para reducir al mínimo la generación y circulación de los desechos; impedir la importación si se tienen razones para creer que no serán sometidos a un manejo ambiental racional; se instituye el tráfico de desechos como delito, cuando no se cumplen los procedimientos establecidos en el convenio; se ordena la construcción de instalaciones adecuadas para el manejo ambiental racional de los desechos en el lugar donde se efectúe su eliminación, etc. (artículos 4 y 9).*

*Debido a que en dicho instrumento internacional se prohibía formular reservas o excepciones a sus normas y ante la existencia del artículo 81 de la Constitución, la Corte al ejercer el control constitucional sobre la Ley 253 de 1996, mediante la cual el Congreso de la República aprobó el citado convenio, la declaró exequible "bajo la condición de que el Gobierno de Colombia, formule una declaración o manifestación, acogiendo al artículo 26 de dicho Convenio, en el sentido de que el artículo 81 de la Constitución prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.*

*De acuerdo con el artículo 1o. del Convenio citado, se consideran "desechos peligrosos" los*



PURA VIDA

000997



9

desechos que a continuación se enumeran y que son objeto de movimientos entre Estados, sin perjuicio de que existan otros que de acuerdo con la legislación interna de cada país también se incluyan con esa denominación (art. 3.1)

- a) Los desechos que pertenezcan a cualquiera de las categorías enumeradas en el Anexo I, a menos que no tengan ninguna de las características descritas en el Anexo III; y
- b) Los desechos no incluidos en el apartado a), pero definidos o considerados peligrosos por la legislación interna de la Parte que sea Estado de exportación, de importación o de tránsito."(artículo 1°)

En el anexo I se describen los desechos que hay que controlar y en el anexo III se señalan las sustancias o elementos con características peligrosas (en estas listas se fijan criterios amplios y flexibles para calificar los desechos como peligrosos). De acuerdo con los listados, los desechos tóxicos son tan solo una especie de los desechos peligrosos. Baste señalar, por ejemplo, que de acuerdo con el anexo III las sustancias explosivas, los líquidos y sólidos inflamables, los oxidantes, entre otros, si bien son considerados como desechos peligrosos, no tienen características tóxicas.

La toxicidad, según el Convenio, puede ser aguda o con efectos retardatarios o crónicos. Los tóxicos (venenos) agudos son "sustancias o desechos que pueden causar la muerte o lesiones graves o daños a la salud humana, si se ingieren o inhalan o entran en contacto con la piel" (Anexo III numeral 6.1). Los tóxicos con efecto retardatario o crónico son aquellas "sustancias o desechos que, de ser aspirados o ingeridos, o de penetrar en la piel, pueden entrañar efectos retardados o crónicos, incluso la carcinogénesis" (Anexo III numeral 9). También existen sustancias o desechos llamados ecotóxicos que se caracterizan por que "si se liberan, tienen o pueden tener efectos adversos inmediatos o retardados en el medio ambiente, debido a la bioacumulación o los efectos tóxicos en los sistemas bióticos", y los que liberan gases tóxicos por contacto con el aire o el agua que corresponde a "sustancias o desechos que, por reacción con el aire o el agua, pueden emitir gases tóxicos en cantidades peligrosas". (Anexo III numeral 9)"

9. Que así mismo, en sentencia C-508 del 4 de agosto de 1999, Magistrado Ponente FABIO MORÓN DÍAS, la Corte manifestó lo siguiente:

"En diferentes sentencias la Corte, a partir de una interpretación sistemática, axiológica y teleológica del Preámbulo y de diferentes normas de la Carta Política, alusivas, entre otras, al derecho a la vida, a la salud, a las riquezas naturales y culturales, a la propiedad y su función social y al ambiente, ha considerado a éste como bien jurídico susceptible de especial protección, lo cual se manifiesta en la exigencia de deberes encaminados a asegurar no sólo su preservación sino su restauración en caso de deterioro, en cabeza del Estado, de los particulares y aún de la comunidad internacional.

El sistema normativo constitucional que directa o indirectamente alude al ambiente y a la necesidad de su protección, con la finalidad de asegurar una oferta constante de elementos ambientales a las generaciones presentes y futuras, se encuentra integrado básicamente por las siguientes disposiciones: artículos 7, (reconocimiento de la diversidad étnica y cultural); 8, (obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación); 11, (derecho a la vida); 49, (reconocimiento, como servicios públicos a cargo del Estado, la atención a la salud y al saneamiento ambiental);





PURA VIDA

000997



10

58 (función ecológica inherente a la función social de la propiedad); 63, (parques naturales y otros bienes, inalienables, imprescriptibles e inembargables); 66, (los créditos agropecuarios como instrumento para superar cualquier calamidad ambiental); 67, (la educación como instrumento para lograr y asegurar la protección del ambiente); 72, (patrimonio cultural de la Nación); 79, (derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente); 80, (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales acorde con la filosofía de la idea del desarrollo sostenible para asegurar su conservación, restauración sustitución, prevenir los factores de deterioro ambiental, y exigir responsabilidad por los daños causados); 81, (prohibición de la fabricación, importación e introducción al país de ciertos bienes considerados nocivos para el ambiente y protección de los recursos genéticos); 87 y 88, (acción de cumplimiento y acciones populares en defensa del ambiente); 90, (responsabilidad estatal por el daño antijurídico); 95-8, (deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos naturales y culturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano); 215, (estado de emergencia derivado de la perturbación o amenaza del orden ecológico); 226, (internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional); 267, (valoración de los costos ambientales como parte del ejercicio del control financiero de gestión y de resultados que comprende la vigilancia de la gestión fiscal del Estado); 277-4, (defensa del ambiente por parte de la Procuraduría General de la Nación); 289, (programas de cooperación e integración de zonas fronterizas para la protección ambiental); 300-2 y 313-7-9, (funciones de las Asambleas y de los Concejos municipales en materia ambiental); 333, (delimitación por el legislador del alcance de la libertad económica por razones de orden ambiental); 334, (intervencionismo estatal para el mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de un ambiente sano); 360, (facultad del legislador para regular las condiciones en la explotación de los recursos naturales).

El referido conjunto normativo constituye la preceptiva básica, a la cual debe ajustarse el Estado para la creación del marco jurídico general, que contiene: las directrices generales para el desarrollo de la política y la gestión ambiental, los deberes u obligaciones que corresponden tanto al Estado como a los particulares en el manejo, la preservación, conservación, sustitución y restauración del ambiente, el cumplimiento de la función ecológica que es inherente a la función social de la propiedad y de la empresa, el señalamiento de los instrumentos y medios para lograr la finalidad de la conservación integral del ambiente y la manera de exigir las correspondientes responsabilidades a los sujetos causantes del deterioro ambiental.<sup>5</sup>

Los problemas ambientales y específicamente los factores que conducen al deterioro ambiental, no se pueden considerar en sus consecuencias, como asuntos que atañan exclusivamente a un país en particular, pues aquéllos pueden tener efectos y repercutir y por lo tanto concernir a algunos o a todos los estados. Es decir, que la necesidad de preservar un ambiente sano, constituye un interés universal de los estados.<sup>6</sup>

Específicamente, cuando existen recursos naturales compartidos entre diferentes países, se impone la necesidad de establecer reglas y mecanismos para efectos de su manejo y explotación conjunta y para la adopción de medidas que impidan que el uso puramente interno de un recurso natural renovable u otros elementos ambientales en un determinado país pueda causar perjuicios a otros.

<sup>5</sup> Resaltado fuera de texto.

<sup>6</sup> idem.



PURA VIDA

000997



11

*Igualmente, las acciones nocivas producidas por diferentes agentes en uno o en algunos estados en particular, causantes de deterioro ambiental, no sólo tienen una repercusión dentro del ámbito interno de cada uno de ellos, sino que tienen una proyección externa, es decir, hacia otros estados. Naturalmente, dichas acciones pueden dar lugar a que se causen perjuicios y a que sea necesario que se establezcan y declaren las correspondientes responsabilidades y que se provea a su reparación."*

10. Que adicionalmente, es importante resaltar que la normatividad ambiental es de obligatorio cumplimiento y la violación de la misma acarrea la imposición de las sanciones legales vigentes. En ese sentido, se trae a colación lo consignado en el artículo 107 de la Ley 99 de 1993, cuando establece *"Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares."*
11. Que la obligatoriedad de las normas ambientales, nos indica además que tanto las personas naturales como jurídicas privadas o públicas deben acatar su mandato, toda vez que son el desarrollo de los deberes establecidos en nuestra Carta Política, la cual en su artículo 8 consagra: *"Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación"* y en sus artículos 79 y 80 consagra: *"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. El Estado planificará el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación restauración o sustitución. Así como la de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados."*
12. Que así las cosas, ésta Entidad, apoyada en los fundamentos técnicos y jurídicos del caso, y una vez observadas con plenitud las formas propias del procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, dará aplicación a lo preceptuado en el artículo 27 de la citada disposición que consagra: *"Determinación de la responsabilidad y sanción. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de los descargos o al vencimiento del período probatorio, según el caso, mediante acto administrativo motivado, se declarará o no la responsabilidad del infractor por violación de la norma ambiental y se impondrán las sanciones a que haya lugar."*
13. Que ésta Entidad considera suficientes las pruebas que obran en el expediente en estudio para decidir el presente procedimiento sancionatorio, consistentes en:
  - a) Informe técnico No. 10601-0000811 del 15 de septiembre de 2009.
  - b) Auto No. 2260 del 9 de noviembre de 2009.
  - c) Informe Técnico No. 10601-0002573 del 20 de mayo de 2010.
  - d) Resolución Metropolitana No. 1626 del 8 de septiembre de 2010.
  - e) Comunicación recibida con el radicado No. 18642 del 16 de septiembre de 2010

- f) Informe Técnico 10601-0005793 del 20 de octubre de 2010.
- g) Comunicación recibida el 25 de marzo de 2011, No. 5418.
- h) Informe técnico No.1507 del 11 de mayo de 2011.

14. Que la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones", establece:

*"Artículo 1°. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos". (Subrayas fuera del texto)*

*(...)"*

15. Que al respecto cabe citar apartes de la Sentencia C-214 de 1994 de la Corte Constitucional Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell, respecto de la facultad sancionadora de la administración:

*"Así, se ha expresado, en forma reiterada, que i) la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas".*

*De otro lado, la facultad sancionadora de la Administración también ha sido relacionada con la función de policía que constitucionalmente le compete. Esta función, que es distinta del poder de policía, supone el ejercicio de facultades asignadas al ejecutivo por el legislador, con miras a garantizar el orden público en sus diversas facetas. Así, las facultades administrativas relativas, por ejemplo, a la organización del transporte público, la comercialización de alimentos, a la preservación del medio ambiente, al régimen de cambios internacionales, etc, tienen su justificación en la necesidad de mantener las condiciones de salubridad, tranquilidad y seguridad implicadas en la noción de orden público. También la Corte ha relacionado la facultad sancionadora de la Administración con el poder y la función de policía:*

*"La doctrina administrativa tradicional ha considerado la potestad sancionadora de la administración como una expresión del poder de policía, en cuya virtud el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público. La sanción viene a ser el instrumento coactivo para hacer cumplir la medida de policía."*



PURA VIDA

00000937



13

16. Que el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 establece que:

*“Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales, Renovables Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, y en las demás disposiciones ambientales vigentes, en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.*

*Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria; a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.*

*PARÁGRAFO 1o. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.*

*PARÁGRAFO 2o. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión”.*

17. Que en virtud de lo expuesto anteriormente, y siendo la oportunidad procesal para calificar la falta realizada por la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LTDA, se procederá a declararla responsable del cargo formulado a través de la Resolución Metropolitana No.1568 del 4 de octubre de 2011, por el incumplimiento a las obligaciones como generador de residuos peligrosos, establecidas en el artículo 10 del Decreto 4741 de 2005, así como de las requeridas por esta Entidad a través del artículo 1 del Auto No.2260 del 9 de noviembre de 2009, durante el periodo comprendido entre el 10 de septiembre de 2009 y el 12 de octubre de 2010, consistentes en: No realizar la inscripción como generador de residuos peligrosos, no declarar los residuos peligrosos generados en la empresa, no garantizar la gestión y manejo integral de los residuos o desechos peligrosos generados en la empresa, no elaborar el plan de gestión integral de los residuos o desechos peligrosos, no actualizar la información de su registro anualmente, no contratar los servicios de almacenamiento, aprovechamiento, recuperación, tratamiento y/o disposición final, con instalaciones que cuenten con las licencias, permisos, autorizaciones o demás instrumentos de manejo y control ambiental.

18. Que lo anterior, en aplicación a lo establecido en materia sancionatoria ambiental en el artículo 1° de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, en los siguientes términos:

*“Parágrafo. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales”.*

19. Que el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, establece lo siguiente en materia de sanciones:

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

1. *Multas diarias hasta por cinco mil (5000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*
2. *Cierre temporal o definitivo del establecimiento, Edificación o servicio.*
3. *Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.*
4. *Demolición de obra a costa del infractor.*
5. *Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.*
6. *Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.*
7. *Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.*

*Parágrafo 1°. La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.*

*Parágrafo 2° El gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.”*

20. Que dentro de las diversas modalidades de sanciones establecidas en la norma citada anteriormente, cada caso amerita un estudio detenido, en aras de imponer, dentro de criterios de racionalidad, la sanción que guarde proporcionalidad con la gravedad de la infracción, que en éste caso concreto, aparece que la sanción a imponer es la pecuniaria, entendida ésta como el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales.

21. Que por su parte el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009, consagra lo siguiente: *“Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993.”*

22. Que sobre el principio de proporcionalidad, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente en sentencia C-125 de 2003, Magistrado Ponente Doctor MARCO GERARDO MONROY CABRA





PURA VIDA

000937



15

*(...) Así como en el área del Derecho Penal el legislador puede, mientras respete la Constitución, crear o suprimir tipos penales y graduar la penas aplicables según la ponderación que haga de la gravedad de las conductas y del daño que las mismas pueden ocasionar a la sociedad, en el terreno del Derecho Disciplinario, como otra modalidad del ius puniendi del Estado, también goza el Congreso de libertad de configuración a la hora de definir qué conductas de los servidores públicos impiden el cumplimiento de los principios que gobiernan el ejercicio de la función pública. No obstante, esta libertad configurativa del legislador no puede entenderse absoluta, pues tanto en la descripción de las conductas disciplinables como en señalamiento de las sanciones correspondientes debe ajustarse a los valores y principios constitucionales y observar también los principios de finalidad y proporcionalidad propios del derecho disciplinario, que obligan, como se dijo, a que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente resulten adecuadas para conseguir la realización del fin que persigue la potestad disciplinaria, esto es lograr del correcto ejercicio de la función pública.<sup>8</sup>*

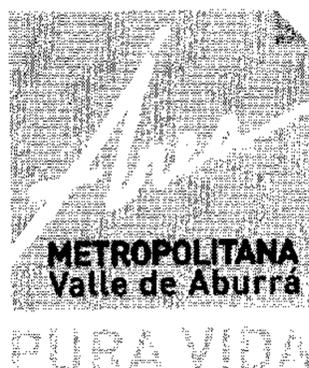
Ha esta realidad se ha referido anteriormente esta Corporación de la siguiente manera:

*"En principio, la regla es que el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad a la hora de definir las conductas penalmente reprochables, lo cual, extendido por naturaleza al ámbito disciplinario, implica que la ley es autónoma en la regulación de las conductas disciplinariamente sancionables. **No obstante, la supremacía del orden constitucional también exige que la definición de las conductas y la imposición de las sanciones correspondientes respete los parámetros de proporcionalidad que impone el régimen superior, de suerte que aquella libertad configurativa no desborde ni en discriminación de los asociados ni en desconocimiento de los principios que ilustran el régimen punitivo del Estado.**"*

*"La Corte sostuvo en una de sus sentencias que:*

*"La relatividad de las opiniones sobre el punto y la necesidad de rodear de garantías a la persona - lo que reviste enorme trascendencia dado que la aplicación de penas traduce la manifestación más intensa del poder estatal frente al individuo y a su libertad - ha llevado a **reservar** únicamente al Legislador la determinación de los comportamientos que ameritan sanción y el establecimiento de su naturaleza, alcance y de la respectiva dosimetría punitiva (CP arts. 150-2 y 29). A través del procedimiento democrático de adopción de las leyes, la sociedad tipifica las conductas reprochables y fija las condignas sanciones y en este quehacer histórico acoge y abandona distintas y sucesivas filosofías punitivas. Sobra señalar que las sanciones disciplinarias como expresión del poder punitivo del estado y por su íntima conexión con el ejercicio de la función pública en los ámbitos administrativo y judicial (CP arts. 150-23, 256-3, 233), no se sustrae al mencionado principio de legalidad (CP art. 29).*

*La Constitución no obstante la amplia atribución que concede al Congreso en lo que concierne a la fijación de las penas y las sanciones, incorpora como norma suya una verdadera interdicción al exceso punitivo. Nadie será sometido - reza el artículo 12 de la CP - a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o*



000997



16

degradantes. Por su parte, el artículo 34 de la C.P. prohíbe las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación. Adicionalmente, el carácter social del estado de derecho, el respeto a la persona humana, a su dignidad y autonomía, principios medulares del ordenamiento constitucional, se sirven mejor con leyes que encarnen una visión no disociada del principio de proporcionalidad y de subsidiariedad de la pena, de modo que ésta sólo se consagre cuando sea estrictamente necesario." (Sentencia C-591 de 1993. Subrayas fuera del original)

De los apartes citados es posible colegir que aunque el legislador goza de un amplio margen de discrecionalidad al momento de decidir cuáles conductas merecen juicio de reprochabilidad jurídica, dicha autonomía se encuentra restringida por las pautas que imponen la proporcionalidad y la vigencia de los principios de convivencia pacífica y el orden justo. A esto habría que agregar que el legislador está obligado a mantener las garantías mínimas que se ha comprometido proteger en el ámbito internacional en torno a la protección de los derechos de los asociados."<sup>9[14]</sup> (Resaltado fuera del original)"

En igual sentido en sentencia C-160 de 1998 expresó lo siguiente sobre el tema:

"El poder sancionador que se ha reconocido a la administración, tiene como fundamento el *ius puniendi* que ostenta el Estado. Potestad ésta, que no sólo es ejercida por los jueces, sino por diversos funcionarios de la administración, que, para lograr el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas, deben hacer uso de éste, para garantizar el adecuado funcionamiento del aparato estatal.

El ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, se encuentra limitado por el respeto a los principios y garantías que rigen el debido proceso, tal como lo expresa el artículo 29 de la Constitución.

A efectos de darle contenido a este mandato constitucional, esta Corporación ha señalado, en varias de sus providencias, que los principios y garantías propios del derecho penal, con ciertos matices, pueden ser aplicados en el campo de las sanciones administrativas,<sup>10</sup> y, concretamente, a las infracciones tributarias. Aplicación que debe hacerse en forma restrictiva, a efectos de garantizar el interés general implícito en ellas, y sin desnaturalizar las características de cada una de las áreas en las que el Estado ejerce su facultad sancionadora (sentencias T-145 de 1993, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz; C-214 de 1994, Magistrado Ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell; C-597 de 1996 y C-690 de 1996; Magistrado ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero, entre otras). Al respecto, se dijo:

"El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva - *nulla poena sine culpa* -, la presunción de inocencia, las



PURA VIDA

000937



17

reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in idem y de la analogía in malam partem, entre otras.

La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías - quedando a salvo su núcleo esencial - en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido. (subrayas fuera de texto) (Corte Constitucional, sentencia T-145 de 1993, Magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

En el campo de las infracciones tributarias, como consecuencia de los traumatismos que puede generar la inobservancia del deber de contribuir con el financiamiento del Estado, y de las obligaciones accesorias que de él se derivan, el legislador ha consagrado una serie de sanciones, generalmente de carácter patrimonial, cuyo objetivo, no es sólo sancionar, sino prevenir y reprimir conductas que lesionen o pongan en peligro el interés general.

El poder coactivo de la administración, en el ámbito de estas infracciones, tiene características muy particulares, que impiden su asimilación con el poder punitivo que, en el ámbito penal, ejerce el Estado. Lo anterior, empero, no significa que los derechos y garantías fundamentales del administrado sean desconocidos, pues, expresamente, se encuentran garantizados, en el artículo 29 de la Constitución. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación, ha indicado:

"(...) la sanción administrativa que se impone a quien incumple el deber constitucional de tributar (C.P. art. 95, ord 9º) goza de ciertas prerrogativas en beneficio de la administración, toda vez que esa facultad es un instrumento que permite la realización de la naturaleza misma del Estado, de tal forma que los derechos y garantías de los ciudadanos se atenúan o matizan en relación con las garantías máximas del derecho penal." (Corte Constitucional, sentencia C-690 de 1996. Magistrado ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero).

En conclusión, los principios que inspiran el debido proceso, tienen aplicación en el campo de las infracciones administrativas, incluidas las tributarias, aplicación que debe conciliar los intereses generales del Estado y los individuales del administrado. Por tanto, estos principios deben ser analizados en cada caso, a efectos de darles el alcance correspondiente.

(...)

El principio de legalidad, propio del estado de derecho y, por ende, aplicable a todo el ordenamiento normativo, donde se haga uso del poder punitivo, impone que, para la aplicación de una sanción, exista un precepto en donde se describa claramente la conducta reprochable (tipicidad).

(...)

*El poder que se reconoce a la administración, para la aplicación de estas normas, no es ilimitado y discrecional, pues, la función sancionadora debe ejercerse dentro de los límites de la equidad y la justicia, tal como lo ordena la Constitución y el artículo 683 del Estatuto Tributario, según el cual "...la aplicación recta de las leyes deberá estar presidida por un relevante espíritu de justicia, [según el cual] el Estado no aspira a que al contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas de la Nación".*

*Es claro, entonces, que las sanciones que puede imponer la administración, deben estar enmarcadas en criterios de proporcionalidad y razonabilidad que legitimen su poder sancionador.<sup>11</sup> Por tanto, en el caso en estudio, es necesario concluir que no todo error cometido en la información que se remite a la administración, puede generar las sanciones consagradas en la norma acusada.<sup>12</sup>*

23. Que así mismo, el artículo 29 de la Constitución Nacional, dispone:

*"Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".*

24. Que sobre el particular se trae a colación apartes de la Sentencia de la Corte Constitucional C-922 de 2001, en la que dijo:

*"(...) Interpretando esta disposición superior la Corte ha dicho:*

*En relación con el tema que ocupa la atención de la Corte, merece comentario especial la expresión contenida en el artículo 29 de la Constitución Política, según la cual "nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal*

<sup>11</sup> Subrayas fuera de texto.

<sup>18</sup> Magistrada Ponente (E) Dra. CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ



PURA VIDA

000997



19

competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio' y el alcance que dicha expresión tiene en relación con los efectos de la leyes procesales en el tiempo. Al respecto, es de importancia definir si dicha expresión puede tener el significado de impedir el efecto general inmediato de las normas procesales, bajo la consideración según la cual tal efecto implicaría que la persona procesada viniera a serlo conforme a leyes que no son preexistentes al acto que se le imputa.

En relación con lo anterior, la Corte detecta que la legislación colombiana y la tradición jurídica nacional han concluido que las 'leyes preexistentes' a que se refiere la norma constitucional son aquellas de carácter substancial que definen los delitos y las penas. De esta manera se incorpora a nuestro ordenamiento el principio de legalidad en materia penal expresado en el aforismo latino nullum crimen, nulla poena sine praevia lege. Pero las normas procesales y de jurisdicción y competencia, tienen efecto general inmediato'.

Conforme con lo anterior, si bien las normas procesales y de jurisdicción y competencia tienen efecto general inmediato, el principio de favorabilidad en materia penal se puede aplicar no sólo en materia sustancial sino también en materia procedimental cuando las normas instrumentales posteriores tienen relevancia para determinar la aplicación de una sanción más benigna.

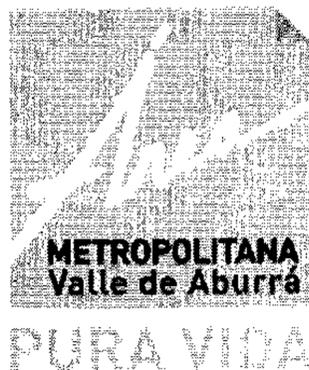
6. Así pues, la Constitución prohíbe que alguien sea juzgado conforme a normas sustanciales que definan penas, que no sean preexistentes al acto que se imputa. Esta prohibición, aplicable en primer lugar a los juicios penales, resulta extensiva a todos los procedimientos administrativos en los que se pretenda la imposición de una sanción. En efecto, reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado que en el derecho administrativo sancionador son aplicables mutatis mutandi las garantías superiores que rigen en materia penal, entre ellas la de legalidad de las infracciones y de las sanciones, conforme a la cual nadie puede ser sancionado administrativamente sino conforme a normas preexistentes que tipifiquen la contravención administrativa y señalen la sanción correspondiente. Así por ejemplo, en la Sentencia C-386 de 1996, la Corte dijo:

*El derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se aplican, mutatis mutandi, en este campo, pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado. Ahora bien, uno de los principios esenciales en materia sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las faltas disciplinarias no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada.*

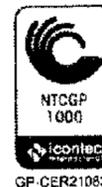
Aunque el aparte transcrito se refiere específicamente al derecho disciplinario como parte del derecho administrativo sancionador, las consideraciones recaen sobre este último en general. Posteriormente, en el mismo sentido anterior, en otro fallo la Corte especificó:

La sanción administrativa, como respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la administración entre otros, y consecuencia concreta del poder punitivo del Estado, no debe ser





000997



20

ajena a los principios que rigen el derecho al debido proceso.<sup>13</sup> Por tanto, debe responder a criterios que aseguren los derechos de los administrados. En este sentido, se exige, entonces, que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley-, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición.<sup>14</sup> En otros términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad.

De esta manera se tiene que en el derecho administrativo sancionatorio rige el principio de legalidad de las sanciones, conforme al cual toda infracción debe ser castigada de conformidad con normas preexistentes al hecho que se atribuye al sancionado.

7. Así las cosas, la Corte observa que la disposición que se acusa, en su segunda interpretación, en principio sería inconstitucional en cuanto ordena que en ciertos casos infracciones cometidas con anterioridad a su vigencia sean sancionadas de conformidad con normas que no habían sido expedidas para el momento de la comisión de la falta. En efecto, ella dispone que se apliquen las nuevas sanciones contenidas en el Decreto 1074 de 1999, del cual forma parte, a las contravenciones respecto de las cuales no se haya producido acto de formulación de cargos para la fecha de su entrada en vigencia. Obviamente, la infracción puede haberse cometido antes o después de la entrada en vigencia del nuevo decreto, pero la aplicación de éste último no depende de la fecha en que se cometió la falta, sino de la circunstancia de si para tal fecha de entrada en vigencia se había o no notificado el referido acto. Así, contravenciones administrativas cometidas en vigencia de la normatividad antigua, pueden ser sancionadas conforme a normas inexistentes en el momento de su comisión.

La inconstitucionalidad se presentaría por violación del artículo 29 de la Carta, que prohíbe que alguien sea juzgado según normas que no sean preexistentes al acto que se le imputa. Pero además, como bien lo señala uno de los intervinientes, los efectos que tolera la disposición son contrarios al principio de igualdad. Ello es así porque es posible que dos infractores que incurran en la misma fecha en la misma falta, sean juzgados conforme a normas sancionatorias diversas, si respecto de uno de ellos, a la fecha de entrada en vigencia del nuevo decreto, se ha proferido el acto tantas veces mencionado, y respecto del otro no.

8. No obstante, la Corte advierte que si bien la Constitución de manera general prohíbe la aplicación retroactiva de las disposiciones sancionatorias, establece sin embargo una excepción a dicha prohibición general. Esta excepción se da en el caso en el cual las normas posteriores son más favorables al sancionado que las anteriores, pues entonces la retroactividad no sólo no es inconstitucional, sino que además tal aplicación retroactiva es ordenada por la Constitución. Así lo dice claramente el artículo 29 antes transcrito: '(...) En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.'

El principio de legalidad de las sanciones indica de un lado que corresponde al legislador

<sup>13</sup> Resaltado fuera de texto.

<sup>14</sup> Ídem.



PURA VIDA

000997



21

*crear, modificar o suprimir los tipos penales y establecer, modificar o suprimir sanciones. De otro significa también que dicho señalamiento debe ser anterior al hecho que se pretende sancionar. No obstante, este último alcance del principio de legalidad de las sanciones no es absoluto, pues una persona puede resultar sancionada conforme a una ley que no estaba vigente al momento de cometer el delito o la falta, siempre y cuando sea más favorable que la que tenía vigencia en el momento en que se infringió la ley."*

25. Que en igual sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-703 del 6 de septiembre de 2010, dijo:

*"(...) En reciente sentencia, la Corte ha puesto de presente que en el Estado contemporáneo las funciones de la administración se han incrementado de manera notable, lo que ha conducido a que "la represión de los ilícitos que correspondía exclusivamente a la Rama Judicial y más concretamente a la jurisdicción penal, se muestra hoy insuficiente frente al aumento del repertorio de infracciones producto de la mayor complejidad de las relaciones sociales en el Estado contemporáneo que, como se mencionó, ha incrementado sus funciones.*

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

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

*La potestad sancionadora de la administración hace parte de un amplísimo género, dentro del cual también están comprendidos el derecho disciplinario, el derecho correccional, el derecho de las contravenciones y, claro está, el derecho penal, cuya influencia en el ámbito correspondiente a las otras manifestaciones de la potestad sancionadora estatal ha sido objeto de discusión.*

*Para establecer qué alcance tienen los principios del derecho penal en el derecho administrativo sancionador, normalmente se acude a criterios tales como la finalidad perseguida, los bienes jurídicos que, en uno y otro caso, son objeto de protección, el tipo de sanciones impuesta y el grado de afectación de los derechos derivado de la imposición de las respectivas sanciones.*<sup>15</sup>

*En cuanto la finalidad, se afirma que el derecho penal tiene los objetivos sociales más amplios tales como "la protección del orden social colectivo" y, tratándose de la persona del delincuente, el logro de "un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador", mientras que el derecho administrativo sancionador "busca garantizar la*

organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales” a cargo de la administración.<sup>16</sup>

Los bienes jurídicos de cuya protección se ocupa el derecho penal tienen la mayor relevancia en el ordenamiento, en tanto que la importancia de los bienes jurídicos protegidos mediante el derecho administrativo sancionador se mide a partir del conjunto de competencias o facultades asignadas a la administración para permitirle cumplir las finalidades que le son propias y, desde luego, en atención a estas diferencias, las sanciones son distintas, dado que al derecho penal se acude como ultima ratio,<sup>17</sup> pues comporta las sanciones más graves contempladas en el ordenamiento jurídico, mientras que, tratándose del derecho administrativo sancionador, el mal que inflige la administración al administrado pretende asegurar el funcionamiento de la administración, el cumplimiento de sus cometidos o sancionar el incumplimiento de los deberes, las prohibiciones o los mandatos previstos.

Como consecuencia de lo anterior, la afectación de los derechos correspondientes al destinatario de la sanción es más grave en el derecho penal, ya que la infracción puede dar lugar a la privación de la libertad, sanción que, en cambio, no se deriva de la infracción administrativa, que solo da lugar a sanciones disciplinarias, a la privación de un bien o de un derecho o a la imposición de una multa.

En razón de las anotadas diferencias y aunque los principios propios del derecho penal inspiran el desarrollo de la potestad sancionadora administrativa, a tal punto que las garantías penales mínimas no pueden ser desconocidas por la administración, lo cierto es que ésta tiene reglas diferentes y que, como lo ha sostenido la Corte, el mandato previsto en el artículo 29 de la Carta no implica el traslado total o la aplicación automática de las reglas del derecho penal en el ámbito administrativo, sino el respeto al debido proceso, la interdicción de la arbitrariedad, la observancia del principio de legalidad y el aseguramiento de los derechos, sean de origen constitucional, legal o convencional.<sup>18</sup>

Así pues, los principios de derecho penal, “como forma paradigmática del control de la potestad punitiva” no se aplican al derecho administrativo sancionador con el rigor propio de esta disciplina, lo que tiene por resultado una manera diferente de procurar la protección del debido proceso y, en todo caso, desprovista del máximo rigor que alcanza la aplicación estricta del debido proceso en materia penal, ya que los bienes jurídicos afectados por las respectivas sanciones son distintos y no ameritan que el mismo rigor deba ser observado en la totalidad de los casos.”<sup>19</sup>

26. Que así mismo, en sentencia C-742 del 15 de septiembre de 2010, cuyo magistrado ponente es el Honorable Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, manifestó lo siguiente sobre la materia:

“La potestad sancionatoria administrativa es distinta a la potestad sancionatoria penal del Estado, aunque las dos son manifestaciones del ius puniendi del Estado. La segunda propende por la garantía del orden social en abstracto, tiene una finalidad principalmente retributiva – eventualmente correctiva o resocializadora- y se ocupa de manera prevalente de conductas que

<sup>16</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Ídem.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-703 de 2010, MP.GABRIEL Eduardo Mendoza Martelo.



PURA VIDA

000937



23

implican un alto grado de afectación de los intereses jurídicamente protegidos, por lo que puede dar lugar a sanciones tan severas como la privación de la libertad. La potestad sancionatoria administrativa, de otro lado, busca garantizar primordialmente los principios constitucionales que gobiernan la función pública y cumplir los cometidos estatales. Para ello emplea sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones y mandatos preestablecidos, pero no implica sanciones tan severas como la privación de la libertad; la multa es la sanción prototípica del derecho administrativo sancionatorio.

La naturaleza de las sanciones administrativas y penales y el fundamento de su imposición son, por tanto, diversos. De ello se desprende que no necesariamente la imposición de sanciones administrativas debe ceñirse a las reglas del debido proceso que rigen la imposición de sanciones penales. Mientras en el derecho penal las garantías del debido proceso tienen su más estricta aplicación, entre otras razones, porque las reglas penales se dirigen a todas las personas y pueden llegar a limitar su libertad, en el derecho administrativo sancionador las garantías del debido proceso deben aplicarse de manera atenuada porque, por ejemplo, sus reglas van dirigidas a personas que tienen deberes especiales.

Esa aplicación menos severa de las garantías del debido proceso se puede observar, por ejemplo, en la jurisprudencia constitucional sobre los principios de legalidad y tipicidad en materia administrativa sancionatoria. La Corte ha precisado que el principio de legalidad en el ámbito administrativo sancionatorio solamente exige la existencia de una norma con fuerza material de ley que contenga una descripción genérica de las conductas sancionables, sus tipos y las cuantías máximas de las sanciones, norma cuyo desarrollo puede ser remitido a actos administrativos expedidos por la administración; es decir, no se requiere que cada conducta sancionable esté tipificada de manera detallada en una norma de rango legal, como sí lo exige el derecho penal.<sup>20</sup> El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio, por otra parte, no demanda una descripción pormenorizada de las conductas sancionables; permite recurrir a la prohibición, la advertencia y el deber, es decir, a descripciones más generales de las conductas sancionables.

Los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad, de aplicación ineludible en el derecho penal, también adquieren otros matices en el derecho administrativo sancionatorio. La jurisprudencia constitucional ha aceptado, por ejemplo, que la administración redistribuya la carga probatoria que le corresponde con el fin de probar la responsabilidad subjetiva del posible infractor, dentro de los límites de la razonabilidad y la proporcionalidad. Al respecto, la Corte expresó lo siguiente en la sentencia C-616 de 2002:

"Finalmente, a manera de resumen, se constata que hay una amplia gama de alternativas de configuración legislativa respecto del tipo de elemento subjetivo requerido y de la distribución de la carga probatoria, en materia de infracciones administrativas. A título meramente ejemplificativo, caben las siguientes variantes atendiendo a las especificidades de cada caso, según los países mencionados: (i) En un extremo, el legislador puede disponer iguales exigencias a las que rigen el derecho penal para la imposición de ciertas sanciones administrativas; no obstante, también puede (ii) prescribir que la administración cumpla con una carga probatoria inicial predeterminada y suficiente, sin que sea necesario demostrar de manera específica la culpa, la cual se deduce de lo ya probado, y permitir que el investigado demuestre que



PURA VIDA

000937



24

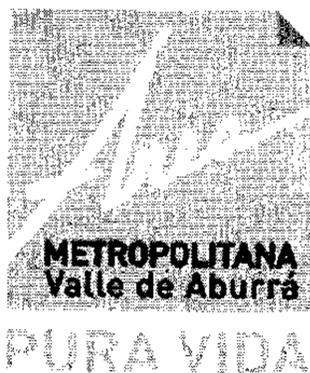
*obró diligentemente o de buena fe; (iii) concluir que el comportamiento del que cometió un error es prueba de un grado de imprudencia como la simple inobservancia, pero suficiente para imponer la sanción; (iv) presumir la culpabilidad respecto de la comisión de ciertas infracciones y reglamentar las condiciones en las que se puede presentar prueba en contrario; y (v) en el otro extremo, el legislador puede permitir la imposición excepcional, bajo estrictas condiciones, de sanciones por responsabilidad objetiva, caso en el cual no cabe que el investigado pruebe su diligencia ni su buena fe.*

*Como una manifestación de la atenuación de los principios de presunción de inocencia y de culpabilidad, la jurisprudencia constitucional también ha avalado, de manera excepcional y en atención a las características de casos específicos, la existencia de regímenes de responsabilidad objetiva en algunos campos del derecho administrativo sancionatorio, como en el caso analizado en la sentencia C-010 de 2000, en el que la Corte encontró ajustada a la Carta una disposición que prevé la responsabilidad objetiva de los directores de programas periodísticos, cuando (i) no es posible identificar el autor de los conceptos, declaraciones o comentarios emitidos y que causan un perjuicio, o (ii) dicho autor no puede responder por los perjuicios civiles causados y las multas impuestas por las autoridades competentes. En hipótesis como esta, la Corte ha indicado que el sujeto de la acción administrativa debe ser rodeado de todas las demás garantías procesales constitucionales, como la tipificación previa de la conducta sancionable, el procedimiento y la sanción a imponer, y la aplicación de los principios de favorabilidad y non bis in ídem."*

27. Que en virtud de lo expuesto anteriormente, esta Entidad para declarar como responsable a la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, con NIT 800.049.686-6, localizada en la calle 10 No. 58-20 del municipio de Medellín, representada legalmente por el señor GUILLERMO LEÓN OCHOA ARANGO, identificado con cédula de ciudadanía No.10.213.955, o quien haga sus veces en el cargo, de la infracción a las disposiciones contenidas en el artículo 10 del Decreto 4741 de 2005, así como las requeridas por esta Entidad a través del artículo 1 del Auto No.2260 del 9 de noviembre de 2009, durante el periodo comprendido entre el 10 de septiembre de 2009 y el 12 de octubre de 2010 y lo establecido en los considerandos anteriores sobre el principio de favorabilidad, ha de tener en cuenta además, los citados principios de proporcionalidad y razonabilidad entre la falta cometida a la normatividad ambiental y los criterios para la tasación de la multa a imponer.
28. Que personal de la Subdirección Ambiental de la Entidad en ejercicio de las funciones de evaluación, control y seguimiento asignadas por los numerales 11 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, rindió el informe técnico No.8782 del 21 de diciembre de 2012 del que se resalta lo siguiente sobre la materia:

#### "TASACION DE MULTA

*En atención a la solicitud de la Oficina Asesora Jurídica Ambiental, a continuación se procede a realizar la evaluación técnica de los criterios para la multa o sanción que le aplica al usuario por el tiempo que duró la contravención (10 de septiembre de 2009 al 12 de octubre de 2010)*



000997



25

según Resolución Metropolitana 1568 del 04 de octubre de 2011 por la cual se formularon los cargos.

#### Conductas

- ✓ Omitir la elaboración de un Plan de Gestión de Residuos Peligrosos, siendo esta obligatoria.
- ✓ Omitir la actualización anual del Registro de Generadores de Residuos Peligrosos.
- ✓ Disponer finalmente de manera inadecuada los desechos peligrosos generados en el la empresa, al entregarlos a la ruta ordinaria de aseo, siendo esto prohibido.
- ✓ Omitir la contratación con persona natural o jurídica que cuente con las licencias permisos y/o autorizaciones para la prestación del servicio de almacenamiento, aprovechamiento, tratamiento y/o disposición final de los residuos peligrosos, siendo esta obligatoria.

#### Beneficio ilícito

El beneficio ilícito puede estimarse a través de tres (3) metodologías: costos evitados (CE), ingreso directo (ID) o costos de retraso (CR) y por medio de la capacidad de detección de la conducta (p). Para su cálculo se utiliza la siguiente ecuación:

$$\text{Beneficio} = Y * ((1-p)/p)$$

Donde:

- B: Beneficio ilícito  
Y: Sumatoria de ingresos directos (Y1), costos evitados (Y2) y ahorros de retraso.  
p: Capacidad de detección

#### Capacidad de detección (p)

La capacidad de detección (p) hace referencia a la capacidad institucional de la Entidad encargada de realizar el control y sus valores corresponden a 0,4 cuando la capacidad de detección es baja; 0,45 cuando es media y 0,5 cuando es alta.

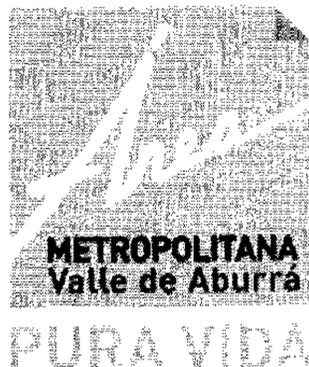
Para el caso en cuestión, se considera alta, toda vez que la Entidad mediante las visitas de control y vigilancia detectó el inadecuado manejo de los residuos peligrosos; por lo tanto:

$$\text{Capacidad de detección (p)} = 0,5$$

#### Ingreso directo (y1)

Ingreso recibido por el uso del recurso; teniendo en cuenta que no hay un ingreso directo por la gestión, manejo, almacenamiento y disposición inadecuada de los residuos peligrosos.

#### Costos evitados (y2)



000937



26

Los costos evitados cuantifican el ahorro económico por parte del agente al incumplir las normas ambientales y/o los actos administrativos. Es decir, la ganancia que se obtiene al evitar las inversiones exigidas por la norma que sean necesarias para prevenir un grado de afectación ambiental o potencial.

En relación a la gestión, manejo, almacenamiento y disposición inadecuada de los residuos peligrosos, existen costos evitados por:

El dinero que la empresa dejó de pagar a empresas autorizadas para disponer de manera adecuada los residuos peligrosos: dado que la empresa genera esporádicamente RESPEL y en diferentes tipos y cantidades de una manera desorganizada y muy variable y a que en el expediente no hay información suficiente con la que se pueda determinar la cantidad promedio y tipo de respel generados mensuales, no es posible calcular los costos evitados por este hecho.

El dinero que no pagaron por la elaboración del Plan de Gestión Integral de Residuos o Desechos Peligrosos: en el mercado la elaboración de este plan para este tipo de establecimiento tiene un costo aproximado de \$ 500.000 (debido al tamaño de la empresa y poca generación de RESPEL generados).

Costo total evitado: \$ 500.000

Ahorro de retraso (y3):

Es la utilidad obtenida por la empresa derivada de los retrasos en la realización de las inversiones requeridas por la ley. En este tipo de costos se ha de establecer que se cumplieron con las normas ambientales, las actividades e inversiones que de ésta dependían, pero se realizaron con posterioridad a lo exigido legalmente.

A pesar de que en los Informes Técnicos 10601-727 del 20 de febrero de 2012 y 3339 del 19 de julio de 2012, se evidenció que la empresa dio cumplimiento a los requerimientos por los cuales se inició el procedimiento sancionatorio ambiental, estos fueron hechos en una fecha posterior a la establecida en la Resolución 1568 del 04 de octubre de 2011 que formuló los cargos para el periodo comprendido entre el 10 de septiembre de 2009 al 12 de octubre de 2010, por lo que se considera que no hay ahorros de retraso.

De acuerdo a lo anterior;

$$Y = 0 + \$500.000 + 0 = \$500.000$$

Descuento tributario:

$$Y = \$500.000 * (1 - T)$$

$$Y = \$500.000 * (1 - 0,33)$$

$$Y = \$ 335.000$$



PURA VIDA

000997



27

Aplicando la fórmula de beneficio ilícito

$$\text{Beneficio} = Y * ((1-p)/p)$$

$$\text{Beneficio} = \$ 335.000 * ((1-0,5)/0,5)$$

$$\text{Beneficio} = \$ 335.000$$

Grado de Afectación Ambiental (I)

Teniendo en cuenta que no hay certeza de que con la inadecuada disposición de los RESPEL, se haya generado un impacto ambiental específico, ya que no hay pruebas de ello, además que la generación de residuos es mínima, la afectación ambiental se evalúa desde el punto de vista del riesgo potencial que existió por este incumplimiento.

Para el cálculo de la afectación ambiental (suponiendo un "escenario con afectación" ya que se analizará el riesgo potencial) se aplica una adaptación de la metodología Conessa Fernández:

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

Donde:

- IN: Intensidad
- EX: Extensión
- PE: Persistencia
- RV: Reversibilidad
- MC: Recuperabilidad

**INTENSIDAD (IN):** representa la incidencia de la acción casual sobre el factor impactado en el área en la que se produce el efecto. En este caso se pondera como 1 (afectación de bien de protección representada en una desviación estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre el 0 y 33%); lo anterior debido a que por la ausencia de datos o cantidades, no se puede calcular el grado de contaminación en el establecimiento ni en el sitio de disposición final como el relleno sanitario. En un escenario de posible afectación se considera mínima debido a que la empresa genera en pocas cantidades RESPEL (1 par de guantes de carnaza contaminados con hidrocarburos los cuales son desechados cada año, de 3 a 8 tubos de neón anuales, estopas contaminadas).

**EXTENSIÓN (EX):** En este caso se pondera como 1, dado el que impacto relacionado con la mala gestión de residuos peligrosos, puede determinarse en un área menor a 1 hectárea, teniendo en cuenta que la actividad del establecimiento es la fabricación de arepas y la generación de RESPEL es muy esporádica.

**PERSISTENCIA (PE):** Se refiere al tiempo que permanecerá el efecto desde su aparición y hasta que el bien de protección retorne a las condiciones previas a la acción; teniendo en cuenta el párrafo anterior, se pondera como 1 (duración inferior a 6 meses).

**REVERSIBILIDAD (RV):** En este caso se pondera como 1 (la alteración puede ser asimilada



por el entorno en un periodo menor a 1 año).

**RECUPERABILIDAD (MC):** En este caso se pondera como 1 (si se logra en un plazo inferior a 6 meses), dado que por medio de acciones de remediación y/o biorremediación, entre otras actividades se podría recuperar el suelo contaminado.

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

$$I = (3 \cdot IN) + (2 \cdot EX) + PE + RV + MC = (3 \cdot 1) + (2 \cdot 1) + 1 + 1 + 1 = 8$$

Según el valor calculado, la importancia de la afectación se califica cualitativamente como irrelevante.

Una vez determinada la importancia de la afectación, se determinan la probabilidad de ocurrencia de la afectación (o) y la magnitud potencial de la afectación (m) equivalente para el grado 8.

**Probabilidad de ocurrencia de la afectación (o):** En este caso es 0.2 (muy baja); considerando que la empresa genera residuos peligrosos en muy bajas proporciones, así mismo, el no reportar la generación de los residuos en el sistema de información, deriva que la empresa no tiene claridad sobre la totalidad de los residuos que produce, así como su tratamiento y disposición final

**Magnitud potencial de la afectación (m):** En este caso toma un valor de 20, según el valor de la importancia de la afectación (I=8).

De esta manera el riesgo se determina:

$$r = o \cdot m = 0.2 \cdot 20 = 4$$

**Monetización del riesgo (R)**

$$R = (11.03 \cdot SMMLV) \cdot r$$

Donde,

R: Valor monetario de la importancia del riesgo

SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente

r: Riesgo.

La importancia de la afectación se califica como Irrelevante.

Factor de Temporalidad ( $\alpha$ )

Este factor considera la duración del hecho ilícito y la manera de calcularlo se encuentra asociada al número de días en que se realiza el hecho. La fórmula para el cálculo de este factor es:



PURA VIDA

000997



29

$$\alpha = (3/364)*d + (1-(3/364))$$

Donde:

$\alpha$ : Factor de temporalidad

d: Número de días de la infracción (entre 1 y 365)

Desde el periodo en el cual se evalúa el ilícito, transcurrieron 397 días (de acuerdo al tiempo establecido en la Resolución que formulo los cargos), en el inadecuado manejo de los residuos peligrosos; a pesar de lo anterior según la metodología el valor máximo que "d" puede tomar es de 365 días, de aquí entonces:

$$\alpha = (3/364)*365 + (1-(3/364))$$

$$\alpha = 4$$

#### Agravantes y Atenuantes

Teniendo en cuenta el artículo 6° y 7° de la Ley 1333 de 2009, se considera que no hay agravantes y que como atenuante existe el hecho que con la infracción no existe daño evidenciable al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana.

Se debe tener en cuenta que esta es una circunstancia valorada en la importancia de la afectación potencial.

#### Costos Asociados

Corresponden a los costos en que incurre la Entidad durante el proceso sancionatorio que son responsabilidad del infractor.

No se tienen costos en que incurra la Entidad durante el proceso sancionatorio que sean responsabilidad del infractor, ya que las actividades relacionadas con los informes técnicos existentes en el expediente corresponden a visitas de control y vigilancia que se hacen en el ejercicio de autoridad ambiental de la Entidad.

#### Capacidad socio económica del Infractor

Según el certificado de existencia y representación de la empresa (folio 42) el capital social de la misma es de \$ 140.000.000 y cuenta aproximadamente con quince (15) empleados.

#### CONCLUSIONES

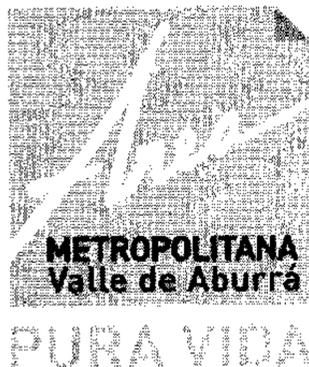
En atención a la solicitud hecha por la Oficina Asesora Jurídica Ambiental, se calcularon los siguientes parámetros técnicos para determinar la multa o sanción de acuerdo al Decreto 3678 del 2010, por cargos formulados para la conducta, a saber de gestión, manejo y disposición inadecuada de los residuos peligrosos, específicamente:

- ✓ Omitir la elaboración de un Plan de Gestión de Residuos Peligrosos, siendo esta

Cra 53 N° 40 A-31 Conmutador: (57-4) 385 6000 FAX: (57-4) 262 3201 A. A. 141 Atención al Usuario (57-4) 385 60 00 Ext.127

Medellín Antioquia Colombia





000997



- obligatoria.
- ✓ Omitir la actualización anual del Registro de Generadores de Residuos Peligrosos.
  - ✓ Disponer finalmente de manera inadecuada los desechos peligrosos generados en el lavado de vehículos, al entregarlos a la ruta ordinaria de aseo, siendo esto prohibido.
  - ✓ Omitir la contratación con persona natural o jurídica que cuente con las licencias permisos y/o autorizaciones para la prestación del servicio de almacenamiento, aprovechamiento, tratamiento y/o disposición final de los residuos peligrosos, siendo esta obligatoria.

Parámetros técnicos para determinar la multa o sanción de acuerdo a la conducta:

- ✓ Beneficio = \$ 335.000
- ✓ Factor de temporalidad  $\alpha = 4$
- ✓ Riesgo = 4
- ✓ Monetización del riesgo (R)

$$R = (11.03 \cdot SMMLV) \cdot r$$

- ✓ La importancia de la afectación se califica como Irrelevante.
- ✓ Costos asociados,  $Ca = 0$

La capacidad socioeconómica del presunto infractor,  $Cs$ , deberá ser evaluada por la Oficina Asesora Jurídica Ambiental teniendo en cuenta que según el certificado de existencia y representación de la empresa (folio 42) el capital social de la misma es de \$ 140.000.000 y cuenta aproximadamente con quince (15) empleados."

29. Que la Resolución No. 2086 de 2010, expedida por el Ministerio de Ambiente, hoy denominado Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su artículo 4 estableció lo siguiente: "Para la tasación de las multas, las autoridades ambientales deberán tomar como referencia los criterios contenidos en el artículo 4 (sic) de la presente resolución y la aplicación de la siguiente modelación matemática:

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

30. Que una vez desarrollada la formula citada anteriormente, se tiene que la sanción a imponer a la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, consistente en multa, ascendería a la suma de veintiséis millones de pesos (\$26.000.000); sin embargo, en aras de dar aplicación a los principios del debido proceso, proporcionalidad y racionalidad de los cuales hablamos anteriormente y teniendo en cuenta además que la generación de residuos peligrosos fue mínima, que el manejo inadecuado de los mismos se realizó por el término de un año y que además tampoco se generaron daños evidenciables al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana. Ésta Entidad considera que no es pertinente dar aplicación estricta a los criterios técnicos para determinar la sanción consistente en multa, toda vez que no existe proporcionalidad y correspondencia entre el valor de la multa a imponer y el incumplimiento de la norma ambiental.



PURA VIDA

000997



31

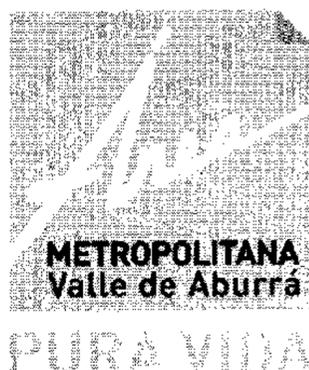
31. Que así mismo, es importante anotar que las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento, tal como lo dispone la citada Ley 1333 de 2009.
32. Que en virtud de lo expuesto, esta Entidad impondrá a la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, una sanción consistente en multa, que obedezca a lo preceptuado por los principios constitucionales mencionados a lo largo de la presente actuación administrativa.
33. Que así las cosas, esta Entidad impondrá como sanción a la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, una multa consistente en DOS (2) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, equivalente a la suma de UN MILLÓN CIENTO SETENTA Y NUEVE MIL PESOS M/L (\$1'179.000).
34. Que de conformidad con lo expresamente establecido en el numeral 17 del artículo 31 en concordancia con los artículos 55 de la Ley 99 de 1993 y 1 de la Ley 1333 de 2009, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá es competente entre otros asuntos, para iniciar los procesos administrativos sancionatorios e imponer las sanciones a que haya lugar por infracción a la normatividad ambiental vigente.
35. Que la protección y respeto de nuestro entorno y de los recursos naturales renovables, son el mecanismo idóneo para hacer frente a los efectos y consecuencias del deterioro ambiental. Por ello, actuar de manera eficiente y decidida frente a esta problemática, no es sólo asunto del Estado sino de todos sus ciudadanos, de esa forma podrá garantizarse el derecho Constitucional a un ambiente sano, no sólo a ésta, sino a las generaciones venideras.

### RESUELVE

**Artículo 1º.** Declarar responsable a la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, con NIT 800.049.686-6, localizada en la calle 10 No. 58-20 del municipio de Medellín, representada legalmente por el señor GUILLERMO LEÓN OCHOA ARANGO, identificado con cédula de ciudadanía No.10.213.955, o quien haga sus veces en el cargo, por el cargo formulado en la Resolución Metropolitana No.1568 del 4 de octubre de 2011, proferida por ésta Entidad, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**Artículo 2º.** Imponer a la sociedad COMESTIBLES GALEÓN LIMITADA, con NIT 800.049.686-6, localizada en la calle 10 No. 58-20 del municipio de Medellín, a través de su representante legal el señor GUILLERMO LEÓN OCHOA ARANGO, identificado con cédula de ciudadanía No.10.213.955, o quien haga sus veces en el cargo, una multa de DOS (2) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES, equivalentes a la suma de UN





000937



32

MILLÓN CIENTO SETENTA Y NUEVE MIL PESOS M/L (\$1'179.000), por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**Parágrafo 2º.** Acorde con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 1333 de 2009, la presente resolución prestará mérito ejecutivo.

**Parágrafo 3º.** De conformidad con el parágrafo 1º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, el pago de la multa no exime a la infractora de la ejecución de las obras o medidas que hayan sido ordenadas por la autoridad ambiental, ni del cumplimiento de la obligación de restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables que se hayan visto afectados.

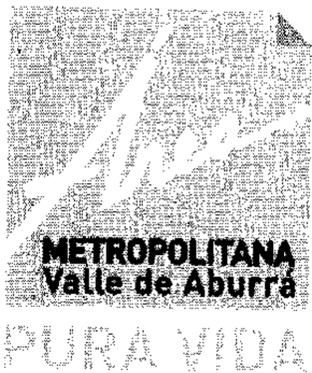
**Artículo 3º.** Remitir copia de la presente actuación administrativa a la Procuraduría 1ª Agraria y Ambiental de Antioquia, en cumplimiento de lo establecido en el inciso final del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

**Artículo 4º.** Informar que las normas que se citan en esta actuación administrativa, pueden ser consultadas en la página web de la Entidad [www.metropol.gov.co](http://www.metropol.gov.co) haciendo clic en el Link "Quienes Somos", posteriormente en el enlace "Normatividad" y allí en "Búsqueda de Normas", donde podrá buscar las de interés, ingresando los datos identificadores correspondientes.

**Artículo 5º.** Notificar personalmente el presente acto administrativo al interesado o a su apoderado legalmente constituido, quien deberá acreditar la calidad conforme lo prevé la Ley. En caso de no ser posible la notificación personal se hará por edicto de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, el cual de conformidad con el régimen de transición establecido en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 "*Por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", continuará aplicándose para este trámite.

**Artículo 6º.** Ordenar la publicación del presente acto administrativo en la Gaceta Ambiental, a costa de la Entidad, conforme lo dispone el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

**Artículo 7º.** Indicar que contra la presente actuación procede el recurso de reposición, el cual de conformidad con el régimen de transición establecido en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 "*Por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", continuará rigiéndose por lo consignado en el Decreto 01 de 1984, en ese sentido deberá interponerse personalmente y por escrito ante el mismo funcionario que profirió éste acto administrativo, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, según lo establecido en los artículos 50 y 51 del citado Decreto, so pena de ser rechazado.



000927



33

**Parágrafo:** Se advierte que esta Entidad de conformidad con lo establecido en el artículo 60 del Decreto 01 de 1984 podrá resolver el recurso de reposición siempre y cuando no se hubiere acudido a la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CUMPLASE**

FRANCISCO ZAPATA BUILES  
Subdirector (E) Ambiental

Eneyda Elena Vellojin Díaz  
Jefe Oficina Asesora Jurídica Ambiental  
Revisó

María Cecilia Restrepo  
Profesional Universitaria  
Proyectó

AMBIENTE METROPOLITANA