

3253  
166



*Anexo*

**IDENTIFICACION, CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS  
IMPACTOS PRODUCIDOS POR LAS OBRAS Y  
ACTIVIDADES SOBRE EL ENTORNO URBANO**

**ANEXO No.1  
INFORME No.1**

**PRESENTADO POR:**

**UNION TEMPORAL  
QUANTUM INGENIERIA LTDA. – PROINSA LTDA.**

**AGOSTO DE 2000**

MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE GESTION DEL MEDIO AMBIENTE - DAGMA		SUBDIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL		FORMATO O VISITA OCULAR		ACTA No.	fecha			hora	
							D	M	A	H	M
FORMATO		EXPEDIENTE		ENTIDAD - DAGMA							
				GUARDA AMBIENTAL							

**EL DAGMA REALIZO VISITA OCULAR A:**

**DATOS BASICOS**

NOMBRE DEL PROYECTO:		REPRESENTANTE LEGAL:	
DIRECCION DEL REPRESENTANTE LEGAL:		TELEFONO:	FAX:
ACTIVIDAD PRINCIPAL:		NOMBRE DE LA CONSTRUCTORA:	
DIRECCION DE LA CONSTRUCTORA :		TELEFONO:	FAX:
DIRECCION DEL PROYECTO:		TELEFONO:	FAX:
ESQUEMA DE UBICACION: (DIBUJAR Y/O ANEXAR ESQUEMA).			

**DATOS DEL PREDIO**

TOPOGRAFIA DEL TERRENO:			
<b>RECURSO AGUA:</b>			
FUENTES SUPERFICIALES (Ubicar las fuentes superficiales en el esquema de Ubicacion)			
DISTANCIA A LA QUE SE ENCUENTRA DEL PROYECTO, OBRA O ACTIVIDAD:			
CAUCES SECOS:			
NACIMIENTOS:			
<b>RECURSO FLORA Y FAUNA:</b>			
EXISTENCIA DE NICHOS ECOLOGICOS:			
INVENTARIO DE ARBOLES :			
ESPECIE	NUMERO	ESPECIE	NUMERO
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE GESTION DEL MEDIO AMBIENTE - DAGMA		SUBDIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL	FORMATO O VISITA OCULAR	ACTA No.	fecha			hora		
					D	M	A	H	M	
FORMATO	EXPEDIENTE	ENTIDAD - DAGMA								
		GUARDA AMBIENTAL								

**EL DAGMA REALIZO VISITA OCULAR A:**

**DATOS BASICOS**

NOMBRE DEL PROYECTO:		REPRESENTANTE LEGAL:	
DIRECCION DEL REPRESENTANTE LEGAL:		TELEFONO:	FAX:
ACTIVIDAD PRINCIPAL:		NOMBRE DE LA CONSTRUCTORA:	
DIRECCION DE LA CONSTRUCTORA :		TELEFONO:	FAX:
DIRECCION DEL PROYECTO:		TELEFONO:	FAX:
ESQUEMA DE UBICACION: (DIBUJAR Y/O ANEXAR ESQUEMA).			

**DATOS DEL PREDIO**

TOPOGRAFIA DEL TERRENO:			
<b>RECURSO AGUA:</b>			
FUENTES SUPERFICIALES (Ubicar las fuentes superficiales en el esquema de Ubicacion)			
DISTANCIA A LA QUE SE ENCUENTRA DEL PROYECTO, OBRA O ACTIVIDAD:			
CAUCES SECOS:			
NACIMIENTOS:			
<b>RECURSO FLORA Y FAUNA:</b>			
EXISTENCIA DE NICHOS ECOLOGICOS:			
INVENTARIO DE ARBOLES :			
ESPECIE	NUMERO	ESPECIE	NUMERO
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____



**ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI**  
Departamento Administrativo de Gestión  
del Medio Ambiente - DAGMA

**IDENTIFICACION, CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS  
IMPACTOS PRODUCIDOS POR LAS OBRAS Y  
ACTIVIDADES SOBRE EL ENTORNO URBANO**

**ANEXO No.5  
INFORME No.1**

**PRESENTADO POR:**

**UNION TEMPORAL  
QUANTUM INGENIERIA LTDA. – PROINSA LTDA.**

**AGOSTO DE 2000**

UNION TEMPORAL QUANTUM INGENIERIA LTDA. - PROINSA LTDA.  
CONTRATO SCA-105-99  
INFORME AJUSTADO DE PROTOCOLOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL - AGOSTO DE 2000

**ANEXO 5**  
**COMO SANCIONAR PROYECTOS QUE NO REQUIEREN DE LICENCIA**  
**AMBIENTÁL Y POR QUE EL DAGMA NO PUEDE REGLAMENTAR EL PLAN DE**  
**MANEJO AMBIENTAL**

## COMO SANCIONAR PROYECTOS QUE NO REQUIEREN DE LICENCIA AMBIENTAL Y POR QUE EL DAGMA NO PUEDE REGLAMENTAR EL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL

A partir de la promulgación de la Ley 23 de 1.973 que otorgó facultades al Presidente de la República para expedir el Código de los Recursos Naturales, (Decreto Ley 2811 de 1.974), se inició en Colombia la Reglamentación de este Código y se expidieron normas que regulaban el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, tales como agua, aire, fauna, flora, etc.

Han pasado un poco más de 20 años de expedición de normas referentes al manejo de los recursos naturales y al funcionamiento de entidades de control tales como el INDERENA (que existió hasta 1.995) y la creación del Ministerio del Medio Ambiente a partir de 1.993 y de las Corporaciones Regionales Autónomas, y todavía es evidente el continuo y progresivo deterioro del medio ambiente en nuestro País, que crece de la misma forma que se expiden gran número de normas y disposiciones legales de carácter ambiental para protegerlo.

Cuando en 1.984 se expide el Decreto 1594 que reglamenta el Código de los Recursos Naturales en lo referente a vertimientos líquidos industriales y domésticos, dejaba abierta la posibilidad a cualquier entidad estatal de encargarse de su aplicación.

Fue así como en Santiago de Cali, cumplían esta función las Empresas Municipales, la C.V.C., los Servicios Seccionales de Salud y por supuesto, el INDERENA, pues todas ellas dentro de sus funciones, tenían relación directa con el recurso agua.

Sin embargo en esa época, ni las entidades encargadas de su aplicación, ni los usuarios, tenían la voluntad política para hacerlas cumplir; los primeros, por razones tales como falta de presupuesto, multiplicidad de funciones acordes con su objeto social que obligaba a dejar de lado lo ambiental, los cargos eran netamente políticos, por lo tanto, no había en los funcionarios ese compromiso moral para con el medio ambiente y los recursos naturales; por parte de los usuarios, a éstos les favorecía más económicamente, pagar las

pequeñas multas o sanciones pecuniarias, que ejecutar obras de saneamiento y control ambiental. El industrial se limitaba a solicitar un permiso de vertimientos para renovar su Licencia Sanitaria y el ente administrativo no hacía ningún seguimiento ni control a estas industrias beneficiadas con la Licencia.

Es una regla del Derecho, que la consecuencia imputada a la condición, es un acto coactivo, el cual consiste en la privación -forzada si es necesario-, de bienes tales como la vida, la libertad o cualquier otro valor, tenga o no contenido económico. Este acto coactivo, es la sanción. En el marco de un derecho estatal, la sanción se presenta bajo la forma de una pena o de una ejecución forzada. Es la reacción específica del Derecho, contra los actos de conducta humana, calificados como ilícitos o contrarios al Derecho; es, pues, la consecuencia de tales actos; las violaciones a las normas son específicamente desaprobadas y esa desaprobación se traduce en la imposición de un castigo o sanción.

Es preciso manifestar que las normas ambientales (y todas las normas en general), para que sean aplicables, deben ser expedidas por el procedimiento establecido, por la autoridad competente, tener unos destinatarios, ser acordes con la realidad y además, señalar una consecuencia representativa para su incumplimiento.

Pero no basta que la norma jurídica (ambiental) sea válida y eficaz. También se requiere de un órgano estatal que la haga cumplir y se obtenga el obediencia general.

En materia ambiental las normas coactivas carecían de “poder de coerción”, no porque fuera imposible su aplicación, sino porque las sanciones a su incumplimiento o violación, no representaban un mecanismo lo suficientemente fuerte para obligar al usuario a preferir obedecer sus preceptos. Se habían establecido multas irrisorias y las sanciones administrativas más comunes como la suspensión de actividades (temporal o definitiva), la cancelación de licencias y clausura de establecimientos industriales y comerciales, eran raramente impuestas por la autoridad, en vista de los perjuicios sociales y económicos que causaba su aplicación, entre ellos el más común: el desempleo.

La Constitución Política de 1.991, elevó a precepto Constitucional, muchos principios de la Ley 23 de 1.973 y dispuso que la propiedad privada debía cumplir un deber social y ambiental; ordenó la creación de un Ministerio cuya misión fuera la protección del medio ambiente y los recursos naturales y fue así como en 1.993, con la expedición de la Ley 99 de 1.993, se creó el Ministerio del Medio Ambiente, estableció los lineamientos de la política ambiental Colombiana y estableció en su Título XII un régimen de sanciones muy estricto, con multas diarias de hasta 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada día de incumplimiento y además, la Ley 99 transforma a la amonestación en una medida preventiva y le quita el carácter de sanción que antes tenía. Así mismo, esta Ley entra a regular las funciones de las CAR's, las cuales dejaron de pertenecer a Planeación Nacional y entraron a formar parte del Sistema Nacional Ambiental -SINA-.

El Artículo 66 de la Ley 99 de 1.993, otorgó a los Grandes Centros Urbanos (Ciudades con más de un Millón de habitantes), las mismas facultades de las CAR's dentro del área de su jurisdicción; es decir, los dejó en la misma jerarquía, ninguno es superior jerárquico del otro. Estas autoridades ambientales iniciaron sus actividades y equipararon resultados de gestión, con número de sanciones impuestas, no sólo por ausencia de una clara política ambiental de la entidad, sino a consecuencia de la presión indebida de los organismos de control como Procuraduría, Contraloría, Personería, Defensoría del Pueblo... por la misma falta de fundamentos teóricos y prácticos; en lugar de calificar la gestión ambiental, entendida como ejecución de planes y programas ambientales concretos, centran su atención en el cumplimiento de la facultad sancionatoria de estas entidades.

El Artículo 85 de la Ley 99 de 1.993 establece en su parágrafo 3º:

*“Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1.984 o al estatuto que lo modifique o sustituya.”*

Tratándose de proyectos que no requieren licencia ambiental e incumplen preceptos ambientales, es necesario tener en cuenta lo siguiente: el hecho que un proyecto, obra o actividad, no requieran de Licencia Ambiental, no

quiere decir, que no tengan la obligación de dar estricto cumplimiento a las normas de carácter ambiental.

Una vez verificado y comprobado el hecho violatorio de carácter ambiental, es procedente la imposición de una medida preventiva, sea cual fuere y según el concepto y criterio de la autoridad ambiental; las medidas preventivas únicamente serán las que enumera el artículo 85 numeral 2 de la Ley 99 de 1.993 y el procedimiento para su imposición, lo señala el Decreto 1594 de 1.984. Este Decreto a su vez establece en su Artículo 197 establece que el proceso sancionatorio se iniciará de oficio, ..... "o como consecuencia de haberse tomado previamente una medida preventiva o de seguridad". Esto significa que aunque el infractor haya acatado y cumplido la medida preventiva, la infracción y/o daño ambiental existió y por lo tanto, debe abrirse un proceso sancionatorio.

No se puede ni se debe interpretar que si un proyecto, obra o actividad no requiere Licencia Ambiental, está libre del control de la autoridad ambiental; tampoco se debe interpretar que por el hecho de no requerir Licencia, está en estado de ilegalidad... el único caso sería que hubieran iniciado obra o actividades sin Licencia Ambiental necesitando ese proyecto de su expedición; este gravísimo caso amerita hasta la demolición, porque así lo autoriza el literal d) del numeral 1º de la Ley 99 de 1.993.

Hay un caso especial que se registra en el DAGMA y en varias autoridades ambientales: se exige por medio de resolución motivada el cumplimiento de un Plan de Manejo Ambiental a los proyectos, obras o actividades que no requieren de Licencia Ambiental; estos casos se presentan comúnmente y la Autoridad expide esta Resolución, pero hay que entender el trasfondo legal de este hecho: los particulares no están autorizados para realizar sus proyectos sin el lleno de los requisitos legales ambientales que los cobija y obliga a todos; pero tampoco la norma ambiental nacional cobija todos los aspectos del diario vivir de una ciudad y muchos proyectos, obras y actividades, jamás han sido tenidos en cuenta por el Ministerio en la expedición de sus normas para reglamentarlos, dejando sin herramientas a las CAR's y a las grandes ciudades que día a día deben afrontar este vacío legal. Sin embargo, la autoridad ambiental cuenta con una herramienta jurídica válida, consagrada en el Numeral 6º del Artículo 1º de la Ley 99 de 1.993, el cual es el Principio de Precaución, conforme al cual, se deben tomar "medidas

eficaces” para impedir un daño ambiental; esta situación está ligada con la definición de Plan de Manejo que establece el Artículo 1º del Decreto 1753 de 1.994, que a la letra dice:

*“Plan de Manejo Ambiental: es el plan que, de manera detallada, establece las acciones que se requieren para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los posibles efectos o impactos ambientales negativos causados en desarrollo de un proyecto, obra o actividad; incluye también los planes de seguimiento, evaluación y monitoreo y los de contingencia.”*

El Decreto 1753 de 1.994 estableció que sólo se exigía Plan de manejo ambiental a las actividades iniciadas antes de la expedición de ese Decreto. Pero las que eran posteriores y además no requerían Licencia, quedaban de cierta forma “libres” de hacer lo que quisieran? No. Las Autoridades Ambientales “adoptaron y adaptaron” el concepto de Plan de Manejo a estas circunstancias, apoyadas en el principio de precaución; consideramos que no deberían llamarse “Planes de Manejo” pero el nombre en sí, es diferente e indiferente a su esencia y al fin jurídico que pretenden alcanzar: proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

El DAGMA no puede entrar a “legalizar o normalizar” el concepto de plan de manejo e imponerlo a sus usuarios mediante Resolución, porque el Artículo 63 de la Ley 99 de 1.993 establece el PRINCIPIO DE GRADACION NORMATIVA, conforme al cual:

*... “en materia normativa, las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el*

*Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones  
Autónomas Regionales."*

Es decir, un Acto Administrativo expedido por el DAGMA, o por el Alcalde de Cali, o por el Concejo Municipal, no alcanza a tener la suficiente jerarquía para poder modificar un Decreto como el 1753 de 1.994 que es de carácter nacional y mucho menos, modificar la Ley 99 de 1.993 o la Constitución Política de Colombia. Una norma de carácter inferior no puede modificar una norma de carácter superior.

Sin embargo, en la práctica, el DAGMA utiliza los Planes de Manejo; no los puede normalizar, pero su figura se asemeja más a una medida preventiva basada en el principio de precaución, que a una pequeña Licencia Ambiental.

Si el propietario de un proyecto de éstos a los cuales se les ha dado el concepto de viabilidad ambiental favorable mediante la aprobación de un Plan de Manejo Ambiental, incumple con alguna o todas sus obligaciones, el DAGMA no puede omitir su obligación de sancionar a este infractor, porque ese "Plan de Manejo" no tiene una base legal. No. Esta figura por el DAGMA está respaldada no sólo en el principio de precaución ya nombrado, sino que por un vacío de la norma general nacional, no puede dejar de cumplir sus funciones ambientales "locales" y debe recurrir a medios eficaces para velar por la conservación del medio ambiente. Sería una negligencia muy grave del DAGMA no hacer seguimiento a estos proyectos o no expedir alguna clase de acto administrativo, para obligar a que los proyectos cumplan con las normas ambientales.

De igual forma, el DAGMA puede imponer medidas preventivas abrir procesos sancionatorios a estos infractores, así no estén respaldados por una Licencia.

Este plan de manejo está dando los lineamientos y fijando obligaciones y cuando es aprobado, se considera, mediante acto administrativo que el proyecto es ambientalmente viable... y esa justamente, es la función del DAGMA: velar que ello se cumpla.