

Grupo de Gestión de Notificaciones

Bogotá, D. C., 13 de enero de 2025

Señores

MOISES ALBERTO ARIZA ARIÑO

Representante Legal o quien haga sus veces / apoderado/ interesado

**COMUNICACIÓN
ACTO ADMINISTRATIVO**

Referencia: Expediente: SAN0426-00-2018

Asunto: Comunicación Resolución No. 2898 del 26 de diciembre de 2024

Cordial saludo,

En atención a lo ordenado en la parte resolutive del acto administrativo: Resolución No. 2898 proferido el 26 de diciembre de 2024 , dentro del expediente No. SAN0426-00-2018, por medio de la presente se COMUNICA el contenido del mismo para su conocimiento y fines pertinentes, para lo cual se establece acceso a la copia íntegra del acto administrativo.

Cordialmente,



EINER DANIEL AVENDANO VARGAS
COORDINADOR DEL GRUPO DE GESTION DE NOTIFICACIONES



YOLANDA CAMACHO VINEZ
CONTRATISTA

*Proyectó: Yolanda Camacho Viñez
Archivase en: SAN0426-00-2018*

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES

- ANLA -

RESOLUCIÓN N° 002898 (26 DIC. 2024)

**“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO
SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”**

EL DIRECTOR GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA

En ejercicio de las facultades legales establecidas en las Leyes 99 de 1993 y 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, en el Decreto 1076 de 2015, de las funciones conferidas por el Decreto – Ley 3573 de 2011, modificado por el Decreto 376 de 2020, y la Resolución 1223 de 2022 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, considera lo siguiente:

I. Asunto a decidir

Dentro del procedimiento sancionatorio ambiental SAN0426-00-2018, de conformidad con lo señalado en el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, se procede a declarar la responsabilidad de la empresa C.I. PRODECO S.A., identificada con NIT. 860.041.312-9, como presunta infractora, por violación de normas o daño ambientales, por los hechos u omisiones ocurridos en la ejecución del Proyecto Carbonífero Calenturitas, ubicado en los municipios de Becerril, La Jagua del Ibirico y el Paso, en el departamento del Cesar.

II. Competencia

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) es competente para iniciar, adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, teniendo en cuenta que es la autoridad facultada para otorgar y efectuar seguimiento al instrumento ambiental del presente proyecto.

Dicha facultad le fue transferida del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, de acuerdo con la desconcentración administrativa prevista en los numerales 1°, 2° y 7° del artículo tercero del Decreto 3573 de 2011, en concordancia con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 5° de la Ley 2387 de 2024.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

El numeral 7 del artículo 3 del Decreto 3573 de 2011 asignó a la ANLA la función de “Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya”.

En el presente caso, la presunta infracción investigada se encuentra directamente relacionada con el proyecto carbonífero Calenturitas, localizado en jurisdicción de los municipios de Becerril, La Jagua del Ibirico y el Paso, en el departamento del Cesar, cuyo Plan de Manejo Ambiental fue establecido mediante la Resolución No. 425 del 14 de noviembre de 1995 por la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR y, posteriormente, asumido para control y seguimiento a través de Resolución No. 295 del 20 de febrero de 2007, por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyas funciones fueron desconcentradas en la ANLA.

En virtud de lo anterior, en el numeral 4 del artículo 2 del Decreto 376 de 2020 “Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA”, se estableció como función del Despacho de la Dirección General: *“Expedir los actos administrativos mediante los cuales se imponen medidas preventivas, al igual que expedir las medidas sancionatorias por presunta infracción en materia ambiental, en los asuntos objeto de su competencia”*.

Mediante Resolución No. 1223 del 19 de septiembre de 2022 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible nombró con carácter ordinario al señor RODRIGO ELIAS NEGRETE MONTES en el empleo de Director General, Código 0015, de la planta de personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

III. Antecedentes Relevantes y Actuación Administrativa

Antecedentes permisivos – Expediente LAM2622

- 3.1.** Mediante Resolución No. 425 del 14 de noviembre de 1995, la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, aprobó el Plan de Manejo Ambiental presentado por la empresa C.I. PRODECO S.A. en adelante la empresa, la investigada o PRODECO, para adelantar las actividades de explotación de carbón del programa de mediana minería en los sectores A y C del proyecto minero “Calenturitas”, en jurisdicción de los municipios de La Jagua de Ibirico, El Paso, Becerril, Chiriguaná, Agustín Codazzi y Tamalamaque, en el departamento del Cesar.
- 3.2.** Por Resolución No. 295 del 20 de febrero de 2007, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en adelante el Ministerio, resolvió ejercer temporalmente el conocimiento actual y posterior de los asuntos de CORPOCESAR relacionados con las licencias ambientales, planes de manejo ambiental, permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales de los

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

proyectos carboníferos que se encuentran en el centro del departamento del Cesar.

- 3.3. A través de Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007, el Ministerio modificó la Resolución No. 425 del 14 de noviembre de 1995 y actualizó el Plan de Manejo Ambiental (PMA) para el proyecto minero “Calenturitas”, conforme a las operaciones mineras que comprenden un volumen de explotación superior a las 800.000 toneladas/año.
- 3.4. Mediante Resolución No. 1353 de 6 de agosto de 2007, el Ministerio resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 895 de mayo 24 de 2007, modificando algunos artículos del citado acto administrativo.
- 3.5. Por Resolución No. 2178 del 13 de diciembre de 2007, el Ministerio modificó la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007, autorizando la construcción del loop férreo.
- 3.6. Mediante Resolución No. 1928 del 31 de octubre de 2008 el Ministerio modificó el PMA establecido por Resolución No. 425 de 1995, en el sentido de autorizar la operación de la vía férrea y su Loop, para el desarrollo de la actividad minera en la mina “Calenturitas”.
- 3.7. A través de Resolución No. 464 del 6 de marzo de 2009, modificada por Resolución No. 1212 del 23 de junio de 2009, el Ministerio modificó la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007, en el sentido de autorizar la ampliación del pit de explotación y la desviación de los ríos Calenturitas, Tucuy, Maracas y arroyo Caimancito, para el desarrollo de la actividad minera realizada en el proyecto minero “Calenturitas”.
- 3.8. Por Resolución No. 63 del 21 de enero de 2011, el Ministerio modificó la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007, modificada, a su vez, por las Resoluciones Nos. 1353 del 6 de agosto de 2007, 2178 del 13 de diciembre de 2007, 1928 del 31 de octubre de 2008 y 464 del 6 de marzo de 2009, en el sentido de autorizar la realineación del arroyo Caimancito y la relocalización del botadero Norte.
- 3.9. Mediante Resolución No. 1138 del 1 de octubre de 2014, modificada por Resolución No. 360 del 26 de marzo de 2015, la ANLA modificó el Plan de Manejo Ambiental en el sentido de autorizar las obras y actividades de relocalización del arroyo Caimancito y de avance del botadero Norte sector A del proyecto minero “Calenturitas”, junto con sus respectivos permisos.

Antecedentes Sancionatorios – Expediente SAN0426-00-2018

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

- 3.10.** El entonces Grupo de Minería de la Subdirección de Evaluación y Seguimiento de la ANLA realizó visita de seguimiento ambiental los días 11 y 15 de febrero de 2013 al área de influencia del proyecto carbonífero mina “Calenturitas”, de la cual se rindió el concepto técnico No. 679 del 20 de febrero de 2013.
- 3.11.** En atención a los hallazgos encontrados, la ANLA mediante Resolución No. 221 del 7 de marzo de 2013 impuso medida preventiva de suspensión inmediata de actividades de explotación y desarrollo minero en las franjas del tajo CD, así como la disposición de material estéril en el botadero Sur, mediante Resolución No. 221 del 7 de marzo de 2013, dentro del desarrollo del proyecto Mina Calenturitas.
- 3.12.** Mediante Auto No. 1798 del 12 de mayo de 2014 la ANLA ordenó la apertura de una investigación ambiental en contra de la empresa C.I. PRODECO S.A., identificada con NIT. 860.041.312-9, con el fin de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción ambiental.
- 3.13.** Agotada la etapa de citación a notificación personal, el Auto No. 1798 del 12 de mayo de 2014 se notificó por aviso a través de oficio radicado No. 4120-E2-30023 del 13 de junio de 2014, entregado el 18 de junio de 2014; quedando ejecutoriado el 20 de junio del mismo año.
- 3.14.** De igual forma, el Auto fue comunicado a Jesús Enrique Mendoza Guerra, José Luis Arredondo, Mélida Nayibe Cruz Luengas, María Fernanda Torres Lacouture, Moisés Alberto Ariza Ariño, Misael Liz Quintero y a las sociedades Palmagro S.A y Palmeras de Alamosa Ltda., mediante los radicados Nos. 4120-E245358, 4120-E2-45361, 4120-E2-45340, 4120-E2-45342, 4120-E2-45345, 4120-E2-45349, 4120-E2-45352 y 4120-E2-45355 del 27 de agosto de 2014.
- 3.15.** Mediante radicado No. 4124-E1-12819 del 17 de marzo de 2014 el señor Julio César Ortiz Gutiérrez y la señora Melida Nayibe Cruz Luengas, manifestaron su renuncia al poder otorgado por Palmagro y Palmeras de Alamosa Ltd. para llevar a cabo su representación, entre otros, en los trámites de carácter sancionatorio y permisivos en los que las empresas hubieren solicitado su reconocimiento como terceros intervinientes.
- 3.16.** Por Auto No. 1808 del 13 de mayo de 2014 la ANLA reconoció como terceras intervinientes a las señoras Johana Rocha Gómez y Andrea Torres Bobadilla, en su calidad de integrantes del Centro de Estudios para la Justicia Social “Tierra Digna”, dentro de los procedimientos sancionatorios de carácter ambiental iniciados y contenidos, en ese momento, en el expediente LAM2622.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

- 3.17.** Mediante Resolución No. 1539 del 15 de diciembre del 2016 la ANLA levantó la medida preventiva impuesta a la sociedad C.I PRODECO S.A. en el artículo primero de la Resolución No. 0221 del 07 de marzo de 2013.
- 3.18.** A través de radicado No. 2017046495-1-000 del 27 de junio de 2017 la señora Kelly Johana Rocha Gómez, como tercera interviniente, remitió oficio informando la sustitución de poder y facultades de actuación procesal a la abogada Rosa Estefanía Peña Lizarazo, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.018.445.811 de Bogotá, para que continuara su participación y, en dicha medida, se le reconociera todas las facultades de las que la señora Rocha Gómez era titular en las actuaciones administrativas.
- 3.19.** Mediante Auto No. 682 del 26 de febrero de 2018 se reconoció como tercera interviniente a la señora Rosa Estefanía Peña Lizarazo, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.018.445.811 de Bogotá D.C., entre otros, en el procedimiento sancionatorio iniciado en el expediente LAM2622 (S) asociado al Auto de apertura 1798 del 12 de mayo de 2014.
- 3.20.** No encontrando demostrada ninguna causal de cesación de procedimiento, a través de Auto No. 2090 del 07 de mayo del 2018 esta Autoridad, teniendo como motivación técnica el concepto técnico No. 2938 del 15 de junio de 2015, formuló el siguiente cargo único en contra de la sociedad PRODECO:

CARGO ÚNICO: *Haber realizado actividades de explotación ampliando el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y de conformación del botadero de estériles Sur, en áreas no autorizadas por la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007 modificada con la Resolución No. 464 del 6 de marzo de 2009, presuntamente incumpliendo lo establecido en el artículo 7° de la Resolución No. 464 del 6 de marzo de 2009, modificatoria del artículo 8° de la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007, así como de los artículos décimo octavo y vigésimo primero de la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007.*

- 3.21.** El Auto No. 2090 del 07 de mayo del 2018 fue notificado por edicto fijado el 29 de mayo de 2018 y desfijado el 2 de junio de 2018. Posteriormente, el 12 de septiembre de 2018 se entregó copia del expediente al señor Carlos Bravo Ferneyes, en calidad de autorizado de la empresa PRODECO.
- 3.22.** Mediante radicado No. 2018134484-1-000 del 26 de septiembre de 2018 la empresa PRODECO presentó escrito de descargos en contra del Auto No. 2090 del 07 de mayo del 2018.
- 3.23.** La ANLA a través del Auto 8256 del 21 de diciembre de 2018 realizó el saneamiento documental del expediente sancionatorio identificado con la nomenclatura interna LAM2622 (S), asociado a la Resolución 221 del 7 de

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

marzo de 2013, en el sentido de renombrarse en adelante y para todos los efectos como expediente SAN0426-00-2018.

3.24. Teniendo en cuenta que la notificación del Auto de cargos no se realizó en debida forma por haber existido errores en la dirección de notificaciones, la ANLA determinó dentro del Auto No. 11061 del 13 de diciembre de 2019 que el acto administrativo se entendería notificado por conducta concluyente el 26 de septiembre de 2018, fecha en la que se presentó el escrito de descargos por radicado No. 2018134484-1-000.

3.25. Igualmente, en cumplimiento de los artículos 25 y 26 de la Ley 1333 de 2009, a través de Auto No. 11061 del 13 de diciembre de 2019 esta Autoridad adelantó la etapa probatoria ordenando, entre otras cosas, lo siguiente:

- Oficiar al Grupo de Geomática de la ANLA para realizar un análisis multitemporal de imágenes satelitales disponible en la herramienta AGIL-SAT, en las áreas de interés relacionadas con los hechos por los cuales se dio inicio al procedimiento sancionatorio ambiental, en el periodo comprendido entre el 15 de febrero de 2013 y el 27 de septiembre de 2016.
- Tener como material probatorio los siguientes documentos:
 - *Los documentos y planos (Secuencia_2007, Secuencia_2008, Secuencias_2010, Secuencia_2015, Secuencia_2020, Secuencia_2025, Secuencia_2029) remitidos a través de los radicado No.4120-E1-84552 del 16 de agosto de 2007,4120-E1-72695 de 1 de julio de 2008 y 4120-E1-116564 de 10 de octubre de 2008 y 4120-E1-127163 de 5 de noviembre de 2008, a través de los cuales arrimaron las huellas de proyecto en mención, así como los diseños y las secuencias de los sectores de explotación A,B,C y D, divididos así por la empresa C.I PRODECO*
 - *Las evidencias probatorias plasmadas en el Concepto técnico 679 del 20 de febrero del 2013, incluido el registro fotográfico allí consignado: visita de seguimiento ambiental que se llevó a cabo al área de influencia del proyecto carbonífero.*
 - *Las evidencias probatorias plasmadas en el Concepto 2938 del 15 de junio 2015 el cual sirvió de insumo técnico para la formulación del cargo único contenido en el Auto 2090 del 07 de mayo de 2018.*
 - *Radicado 2019013203-1-000 del 07 de febrero del 2019 en la que se relaciona una ortofoto del año 2014, en la cual se puede observar con claridad la realización de actividades en un área no autorizada en el sector CD y el botadero sur*

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

- *El Informe de Cumplimiento Ambiental de la empresa presentado en el año 2012*

- Negar la práctica de la prueba testimonial del señor Juan Pablo Ordoñez.

3.26. A través de radicado No. 2020022517-1-000 del 14 de febrero de 2020 el señor Iván Andrés Páez Páez, en calidad de apoderado de la empresa PRODECO presentó solicitud para dar traslado a alegatos de conclusión dentro del proceso sancionatorio SAN0426-00-2018.

3.27. Mediante Auto No. 7889 del 21 de septiembre de 2021 la ANLA aclaró el artículo cuarto del Auto No. 11061 del 13 de diciembre de 2019, relacionado con el lugar de notificación del apoderado de la investigada y ordenó la debida notificación del Auto No. 11061 del 13 de diciembre de 2019.

3.28. Por memorando radicado No. 2022046955-3-000 del 14 de marzo de 2022, el Grupo de Valoración y Manejo de Impactos en procesos de seguimiento remitió el concepto técnico de resultado de análisis multitemporal mediante imágenes ÁGIL SAT realizado dentro del proceso sancionatorio SAN0426-00-2018.

3.29. Mediante Auto No. 44 del 3 de enero de 2023 la ANLA aceptó la sustitución de poder de la ciudadana Kelly Johana Rocha Gómez, en cabeza de la señora Rosa Estefanía Peña Lizarazo, frente a los procesos sancionatorios contenidos en los expedientes SAN0424-00-2018, SAN0425-00-2018, SAN0420-00-2018, SAN0422-00-2018, SAN0423-00-2018 y SAN0426-00-2018, en los cuales fungió como tercera interviniente.

3.30. Surtida la etapa probatoria, por concepto técnico No. 5994 del 30 de septiembre de 2022 se realizó la evaluación técnica de descargos, el cual servirá como insumo para la motivación del presente acto administrativo.

3.31. En atención al artículo 8 de la Ley 2387 de 2024, a través del Auto No. 8350 del 1 de octubre de 2024 la ANLA corrió traslado para alegar de conclusión a la sociedad PRODECO, por el término de 10 días contados a partir de la notificación del acto administrativo.

3.32. Mediante radicado No. 20246201235052 del 25 de octubre de 2024, la sociedad investigada presentó alegatos de conclusión estando dentro del término legalmente establecido.

3.33. Finalmente, mediante concepto técnico No. 9107 del 2 de diciembre de 2024, la ANLA estudió los argumentos presentados por la investigada junto con todos los elementos obrantes en el expediente y realizó la tasación de la multa.

**“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO
SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”**

3.34. Mediante Auto No. 11176 del 13 de diciembre de 2024, la ANLA reconoció como tercero interviniente a la Gobernación del Cesar, entre otros, dentro del proceso sancionatorio adelantado en el expediente SAN0426-00-2018.

IV. Consideraciones Jurídicas

La Constitución Política de Colombia reconoce al ambiente una triple dimensión dentro del ordenamiento jurídico colombiano: i. La protección al ambiente comporta un valor fundante representado en la prevalencia del interés general y se erige como un principio que irradia todo el orden jurídico, teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 8° superior, es obligación del Estado y de los particulares proteger las riquezas naturales de la Nación, ii. Comprende el derecho constitucional de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente (artículo 79), siendo éste exigible por vía judicial, iii. Por último, de su reconocimiento en la denominada Constitución Ecológica deriva un conjunto de obligaciones impuestas tanto a las autoridades públicas como a los particulares (artículos 79 y 80).¹

En tal sentido, de acuerdo con el artículo 80 constitucional, corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales garantizando el desarrollo sostenible, la conservación, restauración y sustitución.

La Corte Constitucional al analizar el derecho al ambiente sano en relación con los demás derechos, ha expresado:

“No obstante la importancia de tal derecho, de acuerdo a cada caso se hará necesario equilibrarlo con las demás atribuciones individuales, sociales, económicas y colectivas. Para el efecto, el propio texto constitucional proporciona conceptos relevantes que concretan el equilibrio que debe existir entre el “desarrollo” económico, el bienestar individual y la conservación del ecosistema. El desarrollo sostenible, por ejemplo, constituye un referente a partir del cual la jurisprudencia de la Corte ha fijado cuáles son los parámetros que rigen la armonización de tales valores, destacando que: “es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema”².

Así las cosas, se tiene que la Constitución Política³ ha marcado el derrotero fundamental en la protección del ambiente como pilar del reconocimiento a la

¹ Corte Constitucional, sentencia T – 760 de 2007

² Ibídem.

³ “(...) El ambiente ha sido uno de los principales elementos de configuración y caracterización del orden constitucional instituido a partir de 1991. En la Constitución vigente la protección del ambiente fue establecida como un deber, cuya consagración se hizo tanto de forma directa –artículo 79 de la Constitución-, como de forma indirecta –artículos 8° y 95 – 8° de la Constitución-; al respecto la Corte manifestó en la sentencia C-760 de 2007, “[d]e entrada, la Constitución dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación Estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8°). Adicionalmente, en desarrollo

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

importancia que tiene en nuestro ordenamiento jurídico, sea como principio fundamental, derecho constitucional y deber constitucional.

Ahora bien, la potestad que otorga la Constitución Política al Estado en materia sancionatoria se encuentra limitada por disposiciones de orden superior que elevaron a rango constitucional los derechos al debido proceso, a la contradicción, a la defensa, a la presunción de inocencia⁴ y la proscripción general de establecer regímenes de responsabilidad objetiva; aspectos que permiten el desarrollo de la potestad sancionatoria de manera transparente, legítima y eficaz.⁵

De tal forma, el fundamento de la potestad sancionadora de la administración tiene su fuente en las disposiciones constitucionales que establecen los fines esenciales del Estado⁶, en los principios rectores de la función administrativa⁷ -entre ellos el principio de eficacia- y en el derecho fundamental al debido proceso, el cual se aplica “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, y el cual, de

de tal valor, nuestra Constitución recoge en la forma de derechos colectivos (arts. 79 y 80 C.P.) y obligaciones específicas (art. 95-8 C.P.) las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Con claridad, en dichas disposiciones se consigna una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio (sic) ambiente sano, una obligación Estatal y de todos los colombianos de proteger la diversidad e integridad del ambiente y una facultad en cabeza del Estado tendiente a prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución”. El énfasis de la Constitución de 1991 se materializa en un cúmulo de disposiciones que, entendidas sistemáticamente, denotan la importancia que tiene en nuestro ordenamiento jurídico el ambiente, ya sea como principio fundamental, derecho constitucional y deber constitucional. (...) El concepto de medio (sic) ambiente que contempla la Constitución de 1991 es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra en el territorio colombiano. Adelanta la Corte que los elementos integrantes del concepto de medio (sic) ambiente pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana. En efecto, la visión del ambiente como elemento transversal en el sistema constitucional trasluce una visión empática de la sociedad, y el modo de vida que esta desarrolle, y la naturaleza, de manera que la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista, para asumir una postura de respeto y cuidado que hunde sus raíces en concepciones ontológicas. (...) La esencia y el significado del concepto “ambiente” que se desprende de los instrumentos internacionales y que armoniza con la Constitución de 1991 limita la discrecionalidad de los operadores jurídicos al momento de establecer i) cuáles elementos integran el ambiente y ii) qué protección debe tributárseles por parte del ordenamiento jurídico”. (Sentencia C 123-14)

⁴ Con las limitaciones que impone la presunción de culpa y dolo previstas en la Ley 1333 de 2009 y declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 595 de 2010; la carga probatoria se halla en cabeza del presunto infractor.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C – 703 de 2010

⁶ ARTICULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución política de 1991)

⁷ ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

conformidad con el artículo 29 superior, reconoce de modo implícito que la administración está facultada para imponer sanciones.⁸

El derecho al debido proceso es el conjunto de garantías con las que cuentan los administrados, es de destacar que las normas que determinan la estructura del proceder del Estado y de sus instituciones, deben interpretarse en función de esas garantías. La Corte Constitucional en Sentencia C - 980 de 2010, expresó:

“Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción” [...] 5.5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C – 034 de 2014 con relación al debido proceso expresó:

“debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha indicado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, ibidem. Y lo que implica en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública”.

El artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 6 de la Ley 2387 de 2024, 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, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente. De igual forma, la comisión de un daño al medio ambiente, con las

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C – 703 de 2010

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria.

Así, atendiendo las particularidades de la actividad administrativa, la Corte Constitucional ha expresado:

“(...) la exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la conducta que será objeto de sanción sino de la sanción misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa (...)”, debiéndose entender, entonces, “(...) que existe una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción (...)”⁹.

Sobre el particular, es menester precisar que esta Autoridad acude al ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental como *ultima ratio*, cuando los medios ordinarios de acción administrativa no han sido acatados por el presunto infractor, por lo que se hace necesario acudir al ejercicio de la potestad sancionatoria en materia ambiental.

De acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, resulta procedente emitir la decisión definitiva que en derecho corresponda dentro del presente trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio.

V. Análisis del caso concreto

Se procederá al análisis de la conducta presuntamente constitutiva de infracción ambiental de la sociedad PRODECO, titular de la licencia ambiental del proyecto Mina Calenturitas, de conformidad con el cargo único imputado mediante Auto No. 2090 del 07 de mayo del 2018, los descargos presentados mediante radicado No. 2018134484-1-000 del 26 de septiembre de 2018, las pruebas obrantes en el expediente, y los alegatos de conclusión presentados mediante radicado No. 20246201235052 del 25 de octubre de 2024, a saber:

5.1. Del Cargo Único

De conformidad con el Auto No. 2090 del 07 de mayo de 2018, la empresa PRODECO realizó actividades de explotación ampliando el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y de conformación del botadero de estériles Sur, en áreas no autorizadas por la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007, modificada por la Resolución No. 464 del 6 de marzo de 2009, ocupando un área de aproximadamente 154.271 m² por el alcance de actividades de explotación y un área en proceso de desarrollo que aproxima a los 806.099 m²,

⁹ Ibidem.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

en donde se observó que a través de medios mecánicos se retiraban y transportaban los primeros niveles de suelo y de materiales considerados como estériles.

Frente al particular, sea lo primero indicar que luego de que el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -a través de Resolución No. 295 del 20 de febrero de 2007, asumió el conocimiento actual y posterior de los asuntos de CORPOCESAR relacionados con los proyectos carboníferos ubicados en el centro del departamento del Cesar, emitió la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007, por la cual se modificó el instrumento ambiental del proyecto Mina Calenturitas, en el sentido de actualizar el volumen de explotación conforme los diseños presentados por la sociedad PRODECO, estableciendo entre otras cosas las siguientes obligaciones:

“ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO. - *El establecimiento del presente Plan de Manejo Ambiental ampara únicamente las obras o actividades descritas en el Plan de Manejo Ambiental y en la presente providencia. Cualquier modificación a las condiciones de la presente Resolución o al Plan de Manejo Ambiental, deberá ser informado a este Ministerio para su evaluación y aprobación.*

(...)

ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO. – *La empresa C.I. PRODECO S.A., deberá realizar el proyecto de acuerdo con la información suministrada a este Ministerio. (...)*

Posteriormente, el Ministerio modificó la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007 a través de la Resolución No. 464 del 6 de marzo de 2009 para actualizar la ampliación del proyecto minero, conforme los diseños presentados mediante radicado No. 4120-E1-116564 del 10 de octubre de 2008 y la memoria técnica contenida en los radicados Nos. 4120-E1-84552 del 16 de agosto de 2007, 4120-E1-72695 del 1 de julio de 2008 y 4120-E1-116564 del 10 de octubre de 2008; de donde se concluye que no quedó autorizada la ampliación del pit de explotación en el sector CD ni en el botadero sur, tal como se detalla en el artículo séptimo del acto administrativo, así:

“ARTÍCULO SEPTIMO. – *Modificar el Artículo Octavo de la resolución 895 del 24 de mayo del 2007, el cual quedará así:*

ARTÍCULO OCTAVO. – *Autorizar a la empresa C.I. PRODECO S.A., la ampliación del proyecto minero propuesto a través de los estudios y documentos entregados por la empresa el 19 de septiembre de 2006 y el 18 de diciembre de 2006 mediante oficios radicados con los Nos. 4120-E1-88812 y 4120-E1-123491, en cuanto a la construcción y operación de la vía férrea y su Loop y la ampliación de la Mina Calenturitas hacia el norte involucrando el desarrollo del Sector A. Esta ampliación hacia el Norte, seguirá el diseño minero establecido en los planos finales denominados “Secuencia Minera Año 2007 – Secuencia Minera Año 2029”, adjuntos a la radicación 4120-E1-116564 de 10/10/08 y la memoria*

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

técnica presentada en las radicaciones 4120-E1-84552 de 16/08/07, 4120-E1-72695 de 01/06/0 y 4120-E1-116564 de 10/10/08. Esta ampliación conllevará la ejecución de las siguientes actividades:

1. La desviación del caño Caimancito, con el fin de proyectar la construcción del botadero norte, la cual se deberá ejecutar en los términos y especificaciones técnicas establecidas en las radicaciones 4120-E1- 84552 de 16/08/07 y 4120-E1-127163 del 05/11/08.

2. La desviación del río Calenturitas, acogiendo la tercera alternativa de desviación propuesta, la cual establece un trazado de desviación por los costados este y sur del Sector A y comprende dos etapas independientes, de las cuales solo se aprueba la primera etapa, es decir, los tramos 1, 2, 3 y 4. Esta primera etapa está prevista para el año 2009 y recogerá las aguas del río Maracas, continuará hacia el suroccidente para recoger las aguas del río Tucuy y seguirá bordeando el contorno de la mina atravesando la zona que quedará sin explotar entre los denominados tajos A y C hasta descargar nuevamente al río Calenturitas.

3. Para el tramo 3 de la desviación del río Calenturitas se adopta la alternativa 3, planteada en la radicación 4120_E1-116564 del 10/10/08.

4. Reintervención del Arroyo Del Medio, en los términos establecidos en la radicación 4120-E1-127163 del 05/11/08 y plano CAL-EIA-PM-M-DV-03

5. Intervención del Caño Madrid o Delirio.

Parágrafo: No autorizar la desviación del río Calenturitas en su segunda etapa, correspondiente a los tramos 6 y 7. (...) Subrayado y negrilla fuera de texto.

Teniendo en cuenta las anteriores autorizaciones, la ANLA realizó visita de seguimiento entre el 11 y el 15 de febrero de 2013 al área del proyecto, en la cual se verificó el cumplimiento del diseño minero aprobado, encontrando que en el avance en el tajo CD se había superado el límite suroccidental propuesto por la sociedad para el escenario 2029 (límite máximo de explotación), teniendo en cuenta los radicados Nos. 4120-E1-116564 del 10 de octubre de 2008 y 4120-E1-127163 del 5 de noviembre de 2008. Al respecto el concepto técnico de seguimiento No. 679 del 20 de febrero de 2013 puntualizó lo siguiente:

“(…)

Tomando como punto de partida la georreferenciación de los contornos de avance hecha en la inspección visual y la información cartográfica suministrada por la Empresa durante el desarrollo de la visita, se evidenció que en el sector CD, existe una diferencia entre lo aprobado y la realidad del avance del proyecto minero en esta zona. De esta manera se precisó que el desfase consiste:

Pit de explotación. Vale la pena distinguir que existen dos zonas claramente diferenciadas; la primera, en donde se encuentra tajo minero como tal, en la que debido al avance de las actividades de explotación se ha ocupado un área de

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

aproximadamente 154.271 m²; y la segunda, una (sic) área en proceso de desarrollo que se aproxima a los 806.099 m², donde se observó que a través de medios mecánicos se retira y transporta los primeros niveles de suelo y de materiales considerados como estéril. De esta manera tanto en la primera como en la segunda zona existen sectores por fuera de lo aprobado mediante la Resolución 464 del 6 de marzo de 2008. (...)

En la inspección ocular, la zona ya explotada que se encuentra por fuera de los límites aprobados dentro del diseño minero, es una zona que actualmente es objeto de minado mediante arranque y acarreo de material, realizándose trabajos entre las cotas 35 y 55 (cota de superficie). De otra parte, en el área donde se evidenciaron labores de desarrollo consistente en el descapote y acarreo mecánico de suelo y primeros niveles de estéril, se pudo inferir la presencia de un ecosistema intervenido de bosque y sabana (...)

En conclusión, en el sector CD del proyecto minero Calenturita, la empresa C.I. PRODECO S.A., ha venido desarrollando la explotación por fuera del área aprobada (...), es decir, ha incumplido la ejecución del diseño minero evaluado para la modificación del PMA llevada a cabo en el año 2009.

Botadero de estériles Sur. *En cumplimiento de la visita de seguimiento ambiental, fue posible identificar que al igual que con el tajo CD, los contornos de avance del botadero Sur se encuentran por fuera de los límites autorizados por la Resolución 464 del 6 de marzo de 2008, (...) en dirección Sur de avance de disposición de estéril y de conformación.*

El estado actual del botadero Sur, con respecto a los diseños aprobados, presenta una variación evidente en área y en altura, ya que se pudo corroborar que a la fecha dicho botadero cuenta con 4 niveles de 20 m de altura cada uno, alcanzando una cota máxima parcial de 140 m con respecto a lo aprobado, el cual consistía en cuatro niveles que sumados llegaban a la cota 110 m.

(...)”.

A raíz de lo anterior, la Autoridad Ambiental, mediante la Resolución No. 221 del 7 de marzo de 2013 resolvió imponer medida preventiva consistente en la suspensión de las actividades de explotación y desarrollo minero en las franjas del tajo CD, así como la disposición de material estéril en el botadero Sur, la cual fue levantada posteriormente a través de la Resolución No. 1539 del 15 de diciembre de 2016, una vez la sociedad investigada cumplió con la condición establecida para su levantamiento, consistente en la solicitud y obtención de la modificación del Plan de Manejo Ambiental, en la que se diera viabilidad ambiental a las actividades suspendidas.

Sobre el particular, es determinante resaltar que a través de radicado No. 2014071058-1-000 del 19 de diciembre de 2014, la sociedad PRODECO presentó a la ANLA la solicitud de modificación del Plan de Manejo Ambiental por rediseño del plan minero, el cual consistía en incrementar la producción a 13.9 millones de

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

toneladas, ampliar el tajo CD hacia el costado sur y ampliar el botadero Oriental-Sur del tajo C (que corresponde al denominado Botadero de estériles sur de esta investigación).

Es dable afirmar entonces que bajo el contexto antes expuesto la ANLA dispuso el inicio de proceso sancionatorio ambiental por Auto No. 1798 del 12 de mayo de 2014, con ocasión de la presunta comisión de una infracción ambiental en los términos y condiciones del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.

Ahora bien, los incumplimientos a la ejecución del diseño aprobado fueron verificados nuevamente a través de concepto técnico No. 2938 del 15 de junio de 2015, en el cual se se concluyó que:

“(…) [l]as áreas afectadas con la ampliación del pit minero sobre la zona de avance del tajo CD, el descapote de su zona contigua (con dirección suroccidente), así como el área en la cual se conformó el botadero de estériles Sur por fuera de la geometría del diseño viabilizado ambientalmente, cuentan con permisos de aprovechamiento forestal (...), los cuales autorizan la tala y corte de la vegetación que se encontraba en estos sectores. No obstante lo anterior, si bien la Empresa cuenta con permisos de aprovechamiento forestal para las áreas en mención, dichas autorizaciones solo contemplan las variaciones de las condiciones de uso, aprovechamiento forestal o afectación del un recurso natural renovable, como lo es la cobertura vegetal, pero no autorizaban el desarrollo y ejecución de actividades inherentes a la actividad minera como es el avance del pit de explotación y conformación de botaderos, lo cual debía ser objeto de evaluación como parte del trámite de modificación del PMA establecido.”

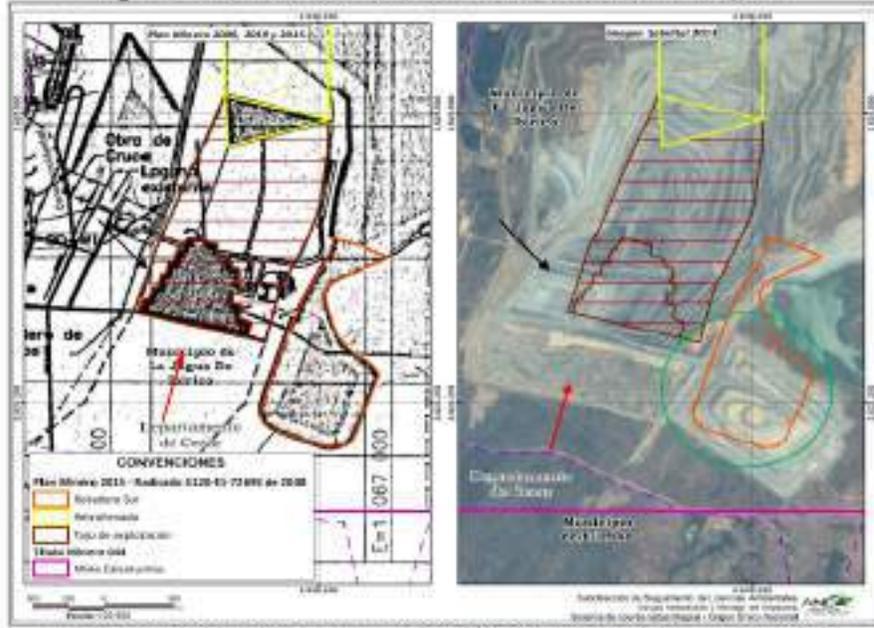
En tal medida y frente a los análisis conclusivos de la Autoridad Ambiental, la ANLA dispuso formular cargo único por presunta infracción ambiental a través de Auto No. 2090 del 7 de mayo de 2018.

Posteriormente, como resultado de las pruebas decretadas mediante el Auto No. 11061 del 13 de diciembre de 2019 (aclarado por Auto No. 7889 del 21 de septiembre de 2021), la Subdirección de seguimiento de la ANLA, a través de radicado No. 2022046955-3-000 del 14 de marzo de 2022, remitió los resultados del análisis multitemporal realizado dentro del proceso SAN0426-00-2018, partir de la información contenida en las solicitudes de modificación del Plan de Manejo Ambiental y las imágenes satelitales ÁGIL SAT disponibles, concluyendo los siguientes resultados:

“De acuerdo con la información geográfica, a las imágenes satelitales ÁGIL SAT disponibles y a la metodología planteada, a continuación, se presentan los resultados:

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Figura 2 – Avance minero - Resolución 464 del 6 de marzo de 2009, 2013.



Fuente: Grupo de Servicios Geoespaciales – BSLA, 2022. AGIL SAT. Plano del Plan Minero para el año 2015, radicado 4120-E1-72695 del 1 de julio de 2008, imagen satelital Ikonos-2 del 2 de febrero de 2013, con una resolución espacial de 0,8 metros y Concepto Técnico No. 679 del 10 de febrero de 2013.

- En la figura 2 se presenta el plano del Plan Minero para el año 2015 (plano en PDF), allegado en el Estudio de Impacto Ambiental de la Mina Calenturitas – Zona Norte y la desviación del río Calenturitas, mediante radicado 4120-E1-72695 de 01 de julio de 2008, frente a una imagen satelital Ikonos-2 del 2 de febrero de 2013, evidenciando en la parte sur oriental, en la zona señalada por la flecha negra, el desarrollo de actividades por fuera de las áreas solicitadas para la explotación minera del tajo CD (polígono café) y aprobadas en la Resolución No. 464 del 6 de marzo de 2009, presuntamente incumpliendo lo establecido en el artículo 7, en línea con lo consignado en el Concepto Técnico de Seguimiento Ambiental No. 679 del 10 de febrero de 2013, con fecha de visita los días 11 y 15 de febrero de 2013 (...)
- Por otra parte, en la zona señalada por la flecha roja se identifica el descapote de cobertura vegetal, coincidiendo con lo consignado en el CT 679 de 2013, que indico (Sic) que la zona se encontraba en proceso de desarrollo, donde se retiró y transportó los primeros niveles del suelo y de materiales considerados como estéril.

Teniendo en cuenta la información remitida por el usuario en la solicitud de Modificación del Plan de Manejo Ambiental del año 2016, allegada mediante radicado 2015051949-1-000 del 30 de septiembre de 2015, aprobada por medio de la Resolución 453 del 28 de abril de 2016, se identificó que, el área desprovista de cobertura fue solicitada para explotación minera denominada como SECTOR D, evidenciando así, que el usuario adelantó actividades de descapote de cobertura vegetal previo a la solicitud de modificación del Plan de Manejo Ambiental. ver figura 3.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

- *Seguidamente, en el área resaltada en verde, al sur oeste de la imagen, se identificó que se adelantaron actividades por fuera de las áreas dispuestas para el botadero Sur oriental (polígono naranja), ubicado al suroriente del tajo minero CD (...)*

Figura 3 – Avance minero frente a las actividades solicitadas en la modificación del Plan de Manejo Ambiental, 453 del 28 de abril de 2016.

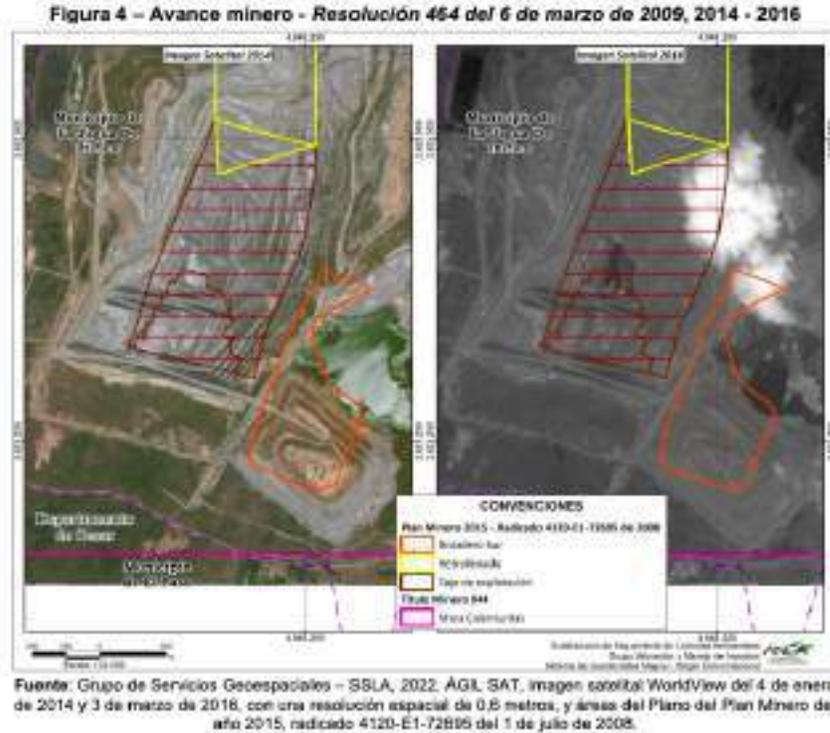


Fuente: Grupo de Servicios Geoespaciales – SGLA, 2022. AGIL SAT, Mapa de infraestructura, 2019091940-1-000 del 30 de septiembre de 2015, imagen satelital Ikonos-2 del 2 de febrero de 2013, con una resolución asociada de 0.6 metros, y Catastro Técnico No. 679 del 10 de febrero de 2013.

- *En la figura 3, las flechas rojas señalan el área donde se adelantaron actividades de descapote de cobertura vegetal para el denominado SECTOR D, y las flechas en amarillo el límite de las actividades extractivas, más allá de lo autorizado.*

(...)

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”



- *Teniendo en cuenta lo dispuesto en la Resolución No. 0221 del 7 de marzo de 2013, mediante la cual se impuso medida preventiva a la empresa C.I. PRODECO, consistente en la suspensión inmediata de las actividades de explotación y desarrollo minero en las franjas del tajo CD, así como la disposición de material estéril en el botadero Sur, por los incumplimientos previamente analizados, y la Resolución 685 del 14 de marzo de 2013, que impone medidas y acciones de manejo ambiental relacionados con la medida preventiva, se realiza la validación de las actividades adelantadas por el usuario hasta el otorgamiento de la Modificación del Plan de Manejo Ambiental, mediante la Resolución 453 del 28 de abril de 2016.*

Se infiere, que el usuario no adelantó más actividades extractivas del tajo minero CD, así mismo, no se identificó disposición de material adicional en el botadero sur.

- *Por otro lado, en la imagen del año 2014 se observa una aparente restauración de cobertura vegetal en el área contigua al tajo CD, por el sur, y en la parte noroeste del botadero sur.*

(...)

Finalmente y aunado a los criterios expuestos en aras de motivar la decisión final dentro de la presente actuación administrativa, es dable para el Despacho traer a colación que dentro del concepto técnico de evaluación de descargos No. 5994 del 30 de septiembre de 2022 se verificó la ortofoto del año 2014 presentada por la empresa PRODECO en la solicitud de modificación del Plan de Manejo Ambiental,

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

allegado mediante radicado No. 2019013203-1-000 del 7 de febrero de 2019, encontrando que la empresa realizó actividades en un área no autorizada en el sector CD y el botadero sur, como se detalla a continuación:



Figura 1. Plano del Plan Minero para el año 2015 según la Radicación 4120-E-1-72695 del 1 de julio de 2008, sobre ortofoto del año 2014 presentada a la ANLA mediante Radicación 2019013203-1-000 del 07 de febrero de 2019.

Sobre el particular, el concepto técnico en comento resaltó, de la información presentada por la misma sociedad, que:

“(...) en efecto la sociedad realizó actividades por fuera de las áreas autorizadas en la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009, dado que las mismas debían restringirse a las áreas contenidas en los estudios y documentos referentes a la Secuencia Minera Año 2007 - Secuencia Minera Año 2029, adjuntos a las Radificaciones 4120-E-1-84552 del 16 de agosto de 2007, 4120-E-1-72695 del 1 de julio de 2008, 4120-E-1-116564 del 10 de octubre de 2008 y 4120-E-1-127163 de 5 de noviembre de 2008. (...)”

5.2. De los descargos y alegatos de conclusión presentados por la sociedad PRODECO

El apoderado de la sociedad PRODECO, en relación con el cargo único imputado solicitó como petición principal desvincular y/o exonerar de toda responsabilidad a la sociedad y, de manera subsidiaria, modificar la fecha de finalización de los hechos, desvirtuar la presunción de dolo y declarar probadas las causales de atenuación de los numerales 1 y 2 del artículo 6 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024. Para ello, fundamentó sus descargos en los siguientes términos:

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

“(…)

Frente al cargo único que se imputa en el Auto del asunto se señala que este no es cierto, debido a que hay una indebida imputación del cargo formulado. Asimismo, se presenta un error en la determinación de la temporalidad de los hechos, aunado al hecho que las acciones adelantadas por mi representada no revistieron de dolo.

Por otro lado, se desea manifestar que existió un prejujuamiento por parte de la autoridad en el concepto técnico 2038 del 15 de junio de 2015, vulnerando el principio del debido proceso y los derechos de defensa y contradicción (...)

Es todo caso, es necesario poner de presente que la investigación que dio lugar a la formulación del cargo, partió de la información aportada por la misma empresa, lo cual debe ser tenido en cuenta en la tasación de la sanción como causal de atenuación (...)

1. Indebida imputación del cargo

En cuanto a la imputación realizada en el Auto 2090 de 2018, se solicita que el cargo imputado no sea confirmado, debido a que la imputación fáctica no corresponde con la imputación jurídica; es decir, los hechos atribuidos a la empresa no están en los artículos de los actos administrativos mencionados. En función de lo anterior, en un primer momento se expondrá la obligación que tiene la autoridad de demostrar la adecuación típica de la acción, para después demostrar que en el caso concreto los hechos no se adecúan a la descripción típica imputada.

A continuación, se procede preliminarmente a transcribir los apartes de los actos administrativos presuntamente infringidos (...). En un primero momento, el artículo 7 de la resolución 464 de 2009, la cual modifica el artículo 8 de la Resolución 985 de 2007, dispone lo siguiente: (...)

Adicionalmente, el artículo 8ª de la Resolución 865 de 2008, previo a la modificación contenida en la Resolución 464 de 2009, establecía lo siguiente: (...)

Los anteriores artículos fueron transcritos en su totalidad con el objetivo de demostrar que efectivamente hubo error en la imputación de la infracción del acto administrativo ambiental (...)

(...) tanto el artículo 7º de la Resolución 464 de 2009, como el artículo 8º de la Resolución 895 de 2007, no aluden a las actividades de explotación y conformación del botadero, sino que se refieren a la realización de actividades de intervención del caño Caimancito, del río Calenturitas, del río Maracas, del río Tucuy, del Caño Madrid o Delirio y construcción de la vía férrea y su respectivo loop.

Adicionalmente, de la transcripción del artículo 8º de la Resolución 895 de 2007, antes de su modificación, se puede observar que en ningún momento dicha norma hizo referencia al área de explotación minera o a la conformación del botadero Sur. En ese sentido, en ningún momento los artículos, de los cuales se realiza la imputación jurídica, concuerdan con la imputación fáctica. Lo último debido a que

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

dichos artículos no describen los hechos expuestos por la autoridad, ya que no se hace referencia a una intervención a un cuerpo de agua, ni de la construcción de una vía férrea.

Se desea además resaltar que, en el Auto 2029 de 2018 (sic), la autoridad transcribe el artículo del acto administrativo presuntamente infringido, pero lo hace de manera parcial. Es así, que la autoridad transcribe el artículo 7° de la Resolución 464 de 2009 únicamente hasta la frase "Esta ampliación conllevará la ejecución de las siguientes actividades:", más no transcribe las actividades objeto de dicha norma, distorsionando el contexto del acto administrativo, lo cual podría considerarse como una situación que induce al error.

En vista de que hay un error en la imputación fáctica, en el sentido de que los hechos atribuidos a la empresa, descritos por la autoridad, no están señalados en el artículo 7° de la Resolución 464 de 2009 o en alguna norma ambiental, se solicita a la autoridad desestimar los cargos imputados. Lo anterior, en vista de que la formulación de cargos no describe el acto administrativo infringido, estos carecen de fundamento jurídico suficiente y, en consecuencia, se estarían vulnerando algunos derechos de la empresa, en particular, el debido proceso, dado que en este caso se está juzgando a la empresa por una conducta que no se adecúa típicamente a una norma ambiental o a un acto administrativo emanado de la autoridad ambiental competente, en los términos señalados en la ley 1333 de 2009.

(...)

2. Temporalidad de los hechos solo hasta medida preventiva

Ahora bien, en la Resolución 221 del 7 de marzo de 2013, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA) impuso a PRODECO una medida preventiva consistente en la suspensión inmediata de las actividades de explotación y desarrollo minero en las franjas del tajo CD, así como la disposición del material estéril en el botadero Sur.

De lo anterior se puede observar que los hechos que están siendo descritos por la autoridad en el auto de cargos concuerdan con las actividades que están siendo objeto de la imposición de la medida preventiva. Por lo tanto, dado que hubo una suspensión inmediata de dichas actividades, en ese momento cesó la comisión de la infracción a la norma ambiental.

De manera coherente con lo impuesto en la Resolución 221 de 2013, la Resolución 01539 del 15 de diciembre de 2016, “Por la cual se levanta una medida preventiva y se adoptan otras determinaciones”, señala en los considerandos, en cuanto al cumplimiento de la medida impuesta:

"Que la Corporación Autónoma Regional del Cesar- CORPOCESAR, levantó un acta de visita realizada el día 17 de abril de 2013, en la que consta que se reunieron representantes de la mencionada Corporación y de la empresa C.I. PRODECO S.A., con el fin de verificar el cumplimiento de la medida preventiva impuesta por la ANLA, (...) en la que se evidenció el cese de

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

actividades operativas en el tajo del sector CD y el botadero Sur, (...). (se subraya fuera de texto)

De lo anterior se puede afirmar que, para el momento de la visita de verificación, ya las actividades mineras habían cesado y, en consecuencia, la presunta infracción ambiental endilgada a mi representada en el cargo formulado había también cesado. Dichas actividades fueron suspendidas una vez se comunicó a la empresa la medida preventiva el 7 de marzo de 2013.

Así las cosas, con base en lo expuesto en la Resolución 221 de 2013 y en la Resolución 1539 de 2016, en relación con la suspensión inmediata de las actividades mineras y en desarrollo del principio de legalidad, se solicita a esta autoridad tener como fecha final de la presunta infracción ambiental el día 7 de marzo de 2013, en vez del 27 de septiembre de 2018 como se indica en el Auto 2090 de 2018. Lo último, en busca de una descripción precisa y clara de los hechos del presente caso, respetando el principio de legalidad en la determinación temporal de la conducta.

3. Sobre la presunción de dolo

En el Auto 2090 de 2018, la ANLA procedió a imputar los cargos a título de dolo, sobre lo cual se manifiesta que en el caso concreto la empresa no ha actuado con dolo alguno, pues nunca tuvo la intención de adelantar las actividades señaladas en el cargo imputado desconociendo los actos administrativos señalados en el mismo. Tan es así, que, en primer lugar, la misma empresa reportó en los Informes de Cumplimiento Ambiental la información concerniente con el avance minero y, en segundo lugar, una vez advirtió la situación, procedió a modificar el Plan de Manejo Ambiental, cuyo pronunciamiento final se dio por parte de la ANLA, mediante Resolución 453 del 28 de abril de 2016.
(...)

Conforme los hechos descritos en el Auto 2090 de 2018 no resulta de los mismos, ni de los fundamentos de la autoridad ambiental, prueba alguna de que ocurrieron como consecuencia de una conducta dolosa realizada por la empresa. Lo último, ya que de ninguna aparte del concepto técnico 2938 de 2015 o del Auto 2090 de 2018 se puede concluir que la empresa tuvo voluntad de cometer dicha infracción ambiental. (...)

4. De la violación al debido proceso, derecho de defensa y de contradicción con la existencia de un prejuzgamiento de la autoridad ambiental

Al analizar tanto el Auto 2090 de 2018, como el Concepto Técnico 2938 de 2015, se advierte que la autoridad ambiental entró a calificar cada una de las variables que se utilizan como metodología para la tasación de la multa sin siquiera haber dado la oportunidad al investigado de presentar descargos y junto con ellos los materiales probatorios que desvirtúan lo afirmado por la autoridad.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Esto evidencia un prejuzgamiento por parte de la ANLA toda vez que demuestra que ya tomó una decisión sin haber analizado y evaluado la postura y elementos probatorios que presente el investigado (...)

5. La información aportada debe ser tenida en cuenta como atenuante

En caso de que los anteriores argumentos no fueran acogidos por la autoridad y resultase la empresa sancionada, se solicita a la misma tener en cuenta en la tasación de la sanción por la infracción ambiental señalada en el cargo, la existencia de dos atenuantes presentes en la conducta de la empresa, ya que esta informó a la autoridad ambiental la situación antes del inicio de cualquier investigación administrativa, como dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1333 de 2009:

(...)

En función de la anterior norma, la confesión de la infracción antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio, así como la iniciativa de resarcir o mitigar la situación deben ser tenidas como causales de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental. En efecto, la empresa informó de la situación a la autoridad ambiental previo al inicio del procedimiento administrativo, como bien lo identifica la autoridad en el Concepto técnico 2938 de 2015:

"Previo a la imposición de la medida preventiva (Resolución 221 del 7 de marzo de 2013), el avance del tajo CD (sobre el sector D) contaba con una dirección NE-SW superando el límite suroccidental propuesto por la Empresa en el escenario de explotación del año 2029 (límite máximo de explotación). El referido escenario es conocido, ya que en el marco de la modificación del Plan de Manejo Ambiental (PMA), aprobado con la Resolución 464 del 6 de marzo de 2008 (modificada parcialmente por la Resolución 63 del 21 de enero de 2011), la Empresa allegó mediante los radicados No. 4120-E1-118584 del 10 de octubre de 2008 y 4120-E1-127163 del 5 de noviembre de 2008, ante el entonces MAVDT, la información en la que se puede precisar e identificar los límites físicos tanto del botadero de estériles Sur, como del tajo CD."

Es así que se puede observar, en palabras de la misma autoridad ambiental, que la empresa informó de la situación mucho antes del inicio del procedimiento sancionatorio, lo cual debe ser tenido en cuenta como una causal de atenuación de la sanción administrativa ambiental. Lo anterior se puede observar en el Informe de Cumplimiento Ambiental de la empresa presentado en el año 2012, en el que en uno de sus apartes señala lo siguiente:

"En el área de botadero se continuó la construcción del botadero norte en el Sector A hasta Nivel +140, se inició retrolleado hasta topografía original y el sector CD se continuó el "Topobackfill", también se continuó con el retrolleado y el botaderos sur y oriental." (pág. 12)

"Los trabajos específicos de minería continuarán enfocados en los sectores A y CD de la mina Calenturitas, en el sector A se continuará desarrollando el área de la descarga en el flanco Oriental sobre los paneles 3, 4 y 5 de forma que se garantice la estabilidad de las paredes finales también se iniciará

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

descarga en el flanco occidental en panel 5, en el sector se continuará descarga en el panel 9 y se iniciará descarga en panel 10, también se continuará extracción de material en el cutback.” (pág.13)

"Sector CD

- *Recuperación de la capa vegetal sobre el nivel 10.*
- *Continuar construcción de la rampa 9.*
- *Iniciar construcción de la Rampa 10*
- *Continuar cortes en la pared alta de los niveles 8 y 9.*
- *Continuación de la descarga en el nivel 9 de acuerdo con los diseños previos.*
- *Inclusión del área de la descarga “Cutback” en la secuencia minera a fin de recuperar los mantos C180, C170 y C160, reservas que estaban excluidas en el diseño del Pit original.*
- *Continuar con la proyección de la rampa “Lina”, vía principal del nivel 8 y 9 al área de retrolenado y de forma paralela se debe ir reubicando progresivamente sobre el piso del manto C160 en su posición final. (pág.16, subrayado fuera de texto.”*

En adición a lo anterior, la empresa no solamente informó de la situación, sino que ejecutó medidas para mitigar la presunta infracción ambiental, solicitando la modificación de las resoluciones permisivas, lo cual se concretó en la Resolución 453 del 28 de abril de 2016, acto administrativo que modifica el Plan de Manejo Ambiental establecido en la Resolución 695 del 24 de mayo de 2007.

(...)”.

De igual forma, a través de radicado No. 20246201235052 del 25 de octubre de 2024 la investigada presentó sus respectivos alegatos de conclusión solicitando, principalmente, que se declarara la terminación o caducidad del procedimiento sancionatorio, se sanearan vicios advertidos en el escrito y se cerrara y archivara el trámite y, subsidiariamente, que se desestimara el pliego de cargos y se exonerara de responsabilidad a la sociedad PRODECO, señalando para ello lo siguiente:

(...)

2. EXPIRACIÓN DEL TÉRMINO PARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO

*De conformidad con los antecedentes del presente proceso sancionatorio ambiental, el cual fue iniciado mediante **Auto No. 1798 del 12 de mayo de octubre de 2014** (en adelante el “**Auto de Inicio**” o el “**Auto No. 1798 de 2014**”), y con fundamento en el parágrafo del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, adicionado por el artículo 18 de la Ley 2387 de 2024, en el presente proceso sancionatorio ambiental la ANLA ha perdido la facultad sancionatoria ambiental respecto de la conducta imputada con el **Auto No. 2090 del 07 de mayo de 2018** (en adelante el “**Auto de Imputación de Cargos**” o el “**Auto No. 2090 de 2018**”).*

El parágrafo del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, quedó establecido en los siguientes términos: (...)

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Esta disposición fue introducida por el artículo 18 de la Ley 2387 de 2024, disposición normativa que resulta aplicable al caso objeto de estudio, conforme lo reconoce la misma ANLA al señalar que, en la medida que para el momento de expedición del Auto No. 8350 de 2024 la nueva norma ya se encontraba vigente, al igual que al momento de presentación del presente escrito la misma resulta aplicable al proceso en curso.

Lo anterior, de conformidad además con el artículo 40 de la Ley 157 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 (...)

En tal sentido, en concordancia con la disposición del párrafo del artículo 10, en este caso concreto, el proceso sancionatorio fue iniciado en el año 2014, respecto de lo cual han pasado diez (10) años sin que se haya emitido un pronunciamiento de fondo, esto es un acto administrativo debidamente ejecutoriado mediante el cual se determine la responsabilidad o no de la Sociedad respecto de la presunta comisión de una infracción ambiental, motivo por el cual al vencerse los cinco (5) años establecidos en el párrafo la autoridad pierde su facultad sancionatoria y, en consecuencia, debe proceder el archivo del expediente.

Tal disposición resulta de imperativa aplicación si se tiene en cuenta que, de conformidad con el marco regulatorio vigente, el principio de favorabilidad es uno de los principios rectores aplicables al ejercicio de la facultad sancionatoria por parte de la administración.

(...) el principio de favorabilidad propende porque aquella ley que resulte permisiva o más favorable de aplique de forma preferente sobre aquella restrictiva o desfavorable, inclusive si se trata de actuaciones iniciadas con anterioridad a la expedición de la ley considerada más permisiva o favorable.

(...)

A partir de una premisa como la que comporta el principio de favorabilidad es ostensible el hecho de que debe aplicarse el límite para que la autoridad ambiental se pronuncie de fondo en relación con el proceso sancionatorio ambiental en un término no mayor a cinco (5) años.

En ese sentido, (...) nos encontramos después del término que tendría la ANLA de cinco (5) años a la luz de la nueva reglamentación sin que a la fecha se haya emitido decisión de fondo y esta se encuentre debidamente ejecutoriada.

En consecuencia, en el presente proceso sancionatorio ambiental iniciado mediante Auto No. 1798 de 2014 ha operado la extinción de la facultad de la ANLA para atribuir responsabilidad a la Sociedad respecto de este proceso administrativo sancionatorio, dado que se ha superado el tiempo con que contaba la autoridad ambiental para iniciar, tramitar y decidir el citado proceso. Por lo tanto, la ANLA deberá terminar el mencionado procedimiento administrativo.

Ahora bien, de considerar la ANLA que la Ley 2387 de 2024 no resulta aplicable dado que dicha norma fue expedida con posterioridad al inicio del trámite

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

sancionatorio que nos ocupa, insistimos que, si lo es, debe considerarse que, en todo caso, antes de la expedición de la citada Ley era aplicable el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o Ley 1437 de 2011, que establece:

*“(...) Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones **caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho**, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado (...)*”. Destacado es nuestro.

El artículo citado regula el plazo del que dispone la autoridad ambiental para finalizar el procedimiento administrativo sancionatorio, desde que ocurrió el hecho que motivó la incoación de este, es decir, reglamentaba la caducidad del procedimiento sancionatorio.

Considerando que el procedimiento sancionatorio finaliza cuando el acto administrativo que impone la sanción haya sido expedido y notificado, contado dicho término desde que se inició la actuación - 2014 -, sin que la autoridad haya expedido y notificado la resolución sancionatoria, ese procedimiento debe ser igualmente archivado.

Lo dispuesto en el citado cuerpo normativo se refiere al plazo con el que cuenta la autoridad ambiental para finalizar un procedimiento administrativo, y que, una vez superado ese plazo, la acción de la autoridad ambiental para sancionar en el marco de ese procedimiento caducaría.

También señalamos que la caducidad del procedimiento aplica igualmente en el presente caso de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009, que dispone:

“(...) Principios rectores. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1º de la Ley 99 de 1993 (...)”.

Por lo cual, en la medida que no existía ley especial que estableciera un plazo para culminar el procedimiento administrativo sancionatorio y que la Ley 1333 de 2009 - vigente para ese momento - no recogía ningún precepto que estableciera un plazo diferente, el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 resulta aplicable en los términos previstos en el CPACA.

En conclusión, bien sea en aplicación de la Ley 2387 de 2024 o la Ley 1437 de 2011 la ANLA al no haber resuelto de fondo la responsabilidad ambiental de la actuación sancionatoria iniciada mediante Auto No. No. 1798 de 2014, según la Ley que aplique, dentro del término máximo de cinco (05) años previstos, perdió competencia para considerar a Prodeco como responsable de las infracciones ambientales endilgadas.

3. DELIMITACION DEL PROBLEMA JURIDICO

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

En el presente proceso sancionatorio se plantean los siguientes problemas jurídicos en torno de los cual gira el debate técnico - jurídico:

¿Puede tenerse como infracción ambiental atribuible a Prodeco imputada a título de dolo, las actividades realizadas en áreas presuntamente no autorizadas?

En ese sentido, ¿Prodeco incurrió en circunstancias agravantes?

*En atención a lo anterior, se procede a exponer y sustentar nuestros alegatos finales, a efectos de demostrar la ausencia de responsabilidad frente a la imputación formulada en el caso objeto de estudio y la inexistencia de circunstancias agravantes, tal y como se estableció en el Concepto Técnico 2938 de 15 de junio de 2015, el cual fundamentó la expedición del Auto No. 2090 de 2018 (“**Concepto Técnico 2938**”).*

4. ARGUMENTOS DE DEFENSA

A continuación, procederemos a exponer los argumentos de defensa, que, de conformidad con los medios probatorios decretados y practicados, así como los argumentos expuestos en el escrito de Descargos, permiten solicitar la exoneración de responsabilidad de la Sociedad, el cierre del procedimiento y archivo del expediente, o, si a juicio de la ANLA lo anterior no procede, se demostrará que Prodeco no obró con dolo y tampoco se configuran las causales de agravación atribuidas a la Sociedad, a saber:

4.1 De la Violación al Debido Proceso.

En el escrito de Descargos se señaló que la ANLA incurrió en una indebida formulación de cargos en la medida en que calificó cada una de las variables que se utilizan como metodología para la tasación de la multa sin siquiera haber dado la oportunidad al investigado de presentar descargos por lo que resultaba claro un prejuizgamiento por parte de la ANLA, pues parecería que en su momento, antes de iniciar el proceso sancionatorio ya había tomado una decisión respecto de la responsabilidad de la sociedad sin haber analizado y evaluado los argumentos y material probatorio que haría parte del proceso sancionatorio.

(a) Del Debido Proceso en Actuación de Naturaleza Sancionatoria.

(...) consideramos necesario enfatizar en el presente escrito de alegatos de conclusión, que la Autoridad Ambiental incurrió en un indebida imputación del Cargo Único, pues tal y como se expuso en dicha etapa procesal, los hechos atribuidos a la Sociedad no están en los artículos de los actos administrativos mencionados en el Cargo Único, vulnerando con ello el principio de legalidad y por esa vía el principio constitucional del debido proceso.

Así mismo, la ANLA desatendió el principio de debido proceso por el prejuizgamiento en el Auto de Cargos, en la medida en que entró a calificar cada una de las variables que se utilizan como metodología para la tasación de la multa sin siquiera haber dado la oportunidad al investigado de presentar descargos y junto con ellos, los

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

materiales probatorios que desvirtúan lo afirmado por la autoridad, actuación que no se encuentra acorde con el principio de legalidad.

Esto claramente desatiende los presupuestos del debido proceso constitucional, legal y jurisprudencialmente desarrollado, así como los presupuestos que el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009 establece sobre la formulación de cargos.

4.2 Argumentos Finales de Defensa

(...) procedemos a señalar ahora, los argumentos conclusivos que permiten reiterar la necesaria exoneración de responsabilidad ambiental del pliego de cargos imputado en su contra con el Auto No. 2090 de 2018.

(...)

(a) De la falta de adecuación de la conducta e indebida formulación del cargo

Conforme se mencionó en el escrito de descargos presentado mediante radicado 2018134484- 1-000 del 26 de septiembre de 2018, la ANLA formuló el cargo único a través del Auto 2090 de 2018 señalando que con la realización de actividades de explotación ampliando el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y de conformación del botadero de estériles Sur, en áreas no autorizadas, se incumple con lo establecido en el artículo 7º de la Resolución No. 464 del 6 de marzo de 2009 modificatoria del artículo 8º de la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007.

(...)

Considerando lo establecido en el citado artículo, los hechos descritos por la ANLA en el acto de formulación de cargos y las pruebas obrantes en el plenario, es evidente que no se encuentra probado que la Sociedad haya incurrido en un incumplimiento del artículo séptimo en cuanto a las obligaciones asociadas a la desviación del caño Caimancito, desviación del río Calenturitas tramos 1, 2, 3 y 4, reintervención del Arrollo del Medio o intervención del Caño Madrid o Delirio.

En tal sentido, dado que la ANLA no especificó que aparte, numeral o párrafo del artículo séptimo la Sociedad estaría infringiendo de manera clara y expresa, se encuentra que se vulnera el debido proceso del investigado dado que no se tiene claridad respecto de que parte de la norma presuntamente infringida debe defenderse.

Así las cosas, dada la falta de adecuación fáctica y jurídica del cargo único del Auto 2029 de 2018, y en garantía del debido proceso del administrativo, la ANLA deberá proceder a la exoneración de responsabilidad de la Sociedad.

(b) De los Agravantes aducidos por la ANLA

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

En el caso que nos ocupa, la ANLA señala respecto de las causales de agravación en el Concepto Técnico 2938, el cual sirvió para la motivación del Auto 2090 de 2018, lo siguiente:

7. AGRAVANTES

De acuerdo a lo descrito en el presente Concepto Técnico, se encuentran como circunstancias que ameritan ser calificadas como agravantes, las establecidas en los numerales 2 (Que la infracción genere daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana) y 8 (Obtener provecho económico para sí o un tercero) del artículo Séptimo de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009. Respecto del numeral 2 del artículo Séptimo de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, las presuntas infracciones ambientales se consideran daños graves al medio ambiente, a los recursos naturales y al paisaje, dado que la intervención de áreas no viabilizadas ambientalmente, para el avance y ampliación del tajo CD y del botadero de estériles Sur de la mina “Calenturitas”, ocasionó afectaciones al normal funcionamiento del ecosistema y la renovabilidad de los recursos naturales (concepto de daño ambiental tomado del artículo 42 de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993), tal como se ha descrito a lo largo del presente Concepto Técnico.

(i) Que la infracción genere daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.

La ANLA señala que las actividades objeto del presente proceso sancionatorio “ocasionó (sic) afectaciones al normal funcionamiento del ecosistema y la renovabilidad de los recursos naturales y la renovabilidad de los recursos naturales”. Sin embargo, a lo largo del proceso sancionatorio la ANLA no demostró que en efecto se hubieran causado dichas afectaciones. Incluso, como se expondrá a continuación, con base en el material probatorio obrante en el expediente, se pudo demostrar que no hubo tal afectación.

Para efectos de lo antes señalado se debe tener en cuenta que la ANLA ordenó a través del Auto 11061 del 13 de diciembre de 2019 como prueba de oficio “La realización de un análisis multitemporal de imágenes satelitales disponible en la herramienta AGIL-SAT, en las áreas de interés relacionadas con los hechos por los cuales se dio inicio al procedimiento sancionatorio ambiental mediante Auto 1798 del 12 de mayo del 2014, en el periodo comprendido entre el 15 de febrero de 2013 y el 27 de septiembre de 2016.”

En desarrollo de lo anterior, el Grupo de Seguimiento de Licencias Ambientales de la ANLA mediante Memorando con número de radicación 2022046955-3-000 del 14 de marzo de 2022, dirigido al Grupo de Actuaciones Sancionatorias de la ANLA, puso en conocimiento el concepto técnico con el resultado de un análisis multitemporal de imágenes satelitales de la herramienta AGIL-SAT, en donde, entre otros aspectos resulta evidente que hubo una recuperación natural del entorno ambiental.

Con fundamento en el referido análisis multitemporal, se logra demostrar que no resulta cierta la afirmación de la ANLA en el Concepto Técnico 2938, en la cual, Prodeco afectó la renovabilidad de los recursos naturales. Puntualmente el análisis multitemporal señaló sobre el particular:

“Por otro lado, en la imagen del año 2014 se observa una aparente restauración de cobertura vegetal en el área contigua al tajo CD, por el sur, y en la parte noroeste del botadero sur.”

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Es decir, de haber causado un deterioro grave a los recursos naturales no se habría presentado una recuperación natural, sino que hubiese requerido intervenciones puntuales de restauración y reforestación en la zona.

Ahora bien, en el evento en que la ANLA considere que se realizaron actividades por fuera de lo autorizado, es importante aclarar que estas se llevaron a cabo siguiendo las medidas de manejo ambiental asociadas al instrumento. Por ejemplo, no se realizaron actividades no consideradas en el PMA que pudieran afectar el suelo o el recurso hídrico, como disposición de vertimientos o activación de procesos erosivos.

Las actividades se realizaron siguiendo las disposiciones que resultaban aplicables del PMA, por lo que no se realizaron actividades o se implementaron medidas que no estuvieran contempladas en el PMA vigente en 2013.

En ese sentido, se puede afirmar que las actividades no generaron ningún tipo de afectación o daño al medio ambiente, considerando que fueron intervenciones menores, tal y como se encuentra probado con la información que se presenta a continuación y de la cual tiene conocimiento la ANLA:

(a) El polígono licenciado para la Mina Calenturitas, de acuerdo con el PMA vigente en 2013 era de 6677 ha.

(b) El área de intervención que según la ANLA dio origen a la presente investigación fue de 54,83 ha, que corresponde al 0,82% del polígono licenciado.

Al respecto, debe resaltarse que Prodeco implementó las medidas de manejo adecuadas en el área que según la ANLA se intervino, dado que hacía parte del polígono licenciado.

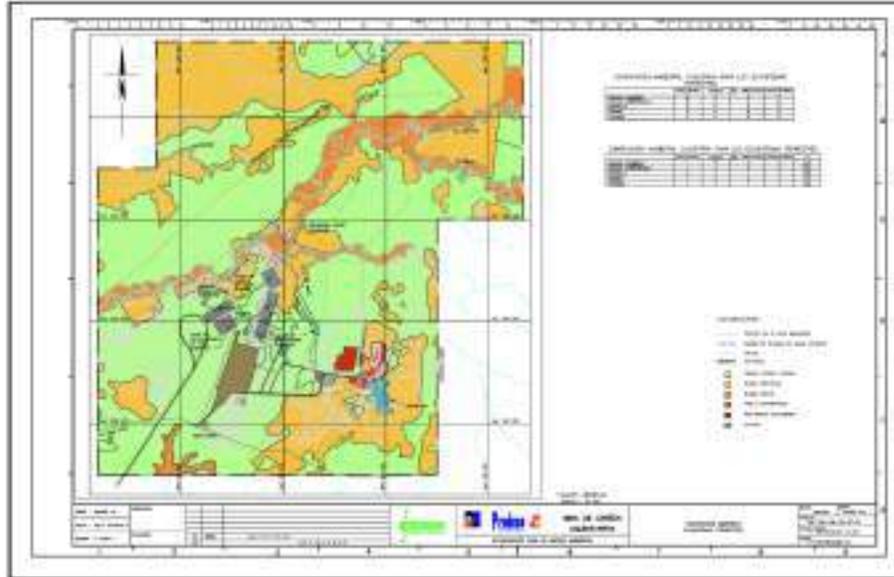
En línea con lo anterior, es imposible para la ANLA identificar la existencia de alteraciones en la estabilidad de las márgenes de los drenajes o alteraciones en lechos del cauce, ya que no se intervinieron cuerpos de agua naturales o drenajes construidos para la operación minera.

De otra parte, si bien en el área del presunto hallazgo de la ANLA se pudo haber presentado emisión de material particulado por las actividades de movimiento de materiales, el PMA actualizado mediante la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009 (vigente en el año 2013 para el avance del tajo CD y su correspondiente beneficio de carbón), cubría tanto la actividad como el material particulado que se hubiera podido generar, considerando que los valores medios registrados en el seguimiento de la operación minera no se modificaron con el avance del área del presunto hallazgo, manteniéndose en los límites permisibles, como se reporta en el Formato ICA2e_emisiones atmosféricas del Informes de Cumplimiento Ambiental - ICA del periodo correspondiente al año 2013.

En cuanto a la información de las coberturas vegetales presentada por la Sociedad para la actualización del Plan de Manejo Ambiental aprobado mediante la Resolución 464 de 2009, se evidencia que en la zona presuntamente intervenida existía una cobertura de rastrojo sabana, potrero y bosque intervenido, como se

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

indica en el plano CAL-EIA-PM-ZA-ET-01 (zonificación ambiental - ecosistemas terrestres) como se describe a continuación:



Esta información se puede verificar en las consideraciones de la Resolución 0839 de 2009, por la cual se autorizó el aprovechamiento forestal para el avance de la operación minera, en la que se mencionan las coberturas existentes.

Igualmente, no hubo cambio en el impacto relativo a la modificación en la dinámica y estructura de la población del PMA 2008 ya que no se cambiaron sus características, es decir, la dinámica y estructura de la población no cambió en el territorio las actividades en el tajo CD y botadero Sur. La generación de empleo y prestación de bienes y servicios continuó según las actividades mineras aprobadas, no se generó relocalización de unidades familiares o población, ni cambios en la dinámica de la estructura de la población existente en el territorio, ni fue necesaria la adquisición de predios o interrupción de las actividades económicas de la región.

Las actividades realizadas tampoco representaron un impacto o modificación de la infraestructura vial del proyecto Mina Calenturitas.

Adicionalmente, en la comparación con los impactos incluidos para la modificación del PMA aprobada por ANLA mediante la Resolución 453 del 28 de abril de 2016, se constata que el área objeto de investigación sancionatoria, en el contexto del territorio está completamente incluida en la identificación, análisis y cuantificación de impactos del PMA vigente en 2013 y no se generaron impactos nuevos o no contemplados en dicho instrumento.

Como se ha venido mencionando todas las actividades se realizaron con las medidas técnicas y de manejo ambiental vigentes en el área de interés, como se incluyen en la descripción del proyecto y PMA vigente en 2013. A continuación, se relacionan las actividades más importantes que fueron reportadas en los ICAs, con

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

la aplicación y efectividad de los manejos aprobados para el avance del tajo CD y botadero Sur, uso de recursos naturales y los correspondientes monitoreos:

(a) Los diseños de las obras mineras (tajos y botaderos), incluyendo tajo CD y botadero Sur, se realizaron siguiendo los criterios de estabilidad establecidos para su construcción y operación segura. Específicamente para el área del presunto hallazgo, y como respuesta al Auto 685 del 26 de junio de 2013, presentada mediante radicado 4120-E1-26717, Prodeco allegó a la ANLA el estudio geotécnico con la consideración de los escenarios críticos en cuanto a presencia de agua y eventos sísmicos.

(b) Se realizó la adecuada disposición de todos los materiales generados en el proyecto y según sus características.

(c) Se efectuó el manejo adecuado del suelo removido para su almacenamiento y uso posterior en labores de revegetalización y rehabilitación de las áreas intervenidas.

(d) La recolección, tratamiento y disposición de los vertimientos generados en la operación minera se realizó acorde con sus características y permisos vigentes.

(e) Previo a la intervención a las zonas planeadas de manera preventiva se realizaron manejos complementarios de ahuyentamiento de fauna, acordes con las especies identificadas en la zona.

(f) Remoción de coberturas y especies arbóreas acorde con el permiso de aprovechamiento forestal otorgado a través de la Resolución 839 de 2009; Igualmente, la remoción de coberturas vegetales considerando la preservación de semillas de especies nativas para posterior revegetalización.

(g) Se realizó el respectivo monitoreo y seguimiento continuo de concentraciones de material particulado, gases y ruido.

Considerando la anterior, a pesar de que la ANLA insista en que la actividad que se investiga no se encontraba autorizada, está probado dentro del plenario que no se generaron impactos ambientales adicionales y que se implementaron las medidas adecuadas para el manejo de cualquier impacto que se hubiera podido generar. A contrario sensu, la ANLA no probó que con la conducta que se investiga se hubieran generado impactos, razón por la cual la afirmación realizada por el área técnica de la Autoridad relacionada con que se “ocasionó afectaciones al normal funcionamiento del ecosistema y la renovabilidad de los recursos naturales y la renovabilidad de los recursos naturales”, no cuenta con ningún soporte que permita a la Autoridad Ambiental derivar responsabilidad alguna por esta premisa.

(ii) Obtener provecho económico.

A juicio de la ANLA, la Sociedad obtuvo un beneficio económico toda vez que, de conformidad con el Concepto Técnico 2938 de 2015, “... la empresa CI PRODECO.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

S.A dejó de gastar en un trámite de modificación del Plan de Manejo Ambiental (PMA)”. Sin embargo, más allá de la referencia a un valor por el concepto de evaluación de una solicitud de modificación del PMA, no entra a demostrar específicamente el beneficio económico obtenido por la Sociedad, pues incluso, como se demostró en el transcurso del proceso sancionatorio, Prodeco inició el trámite de modificación del PMA antes de la formulación del Cargo Único, momento en el cual, ya Prodeco había incurrido en el “gasto” propio del proceso de modificación del instrumento ambiental, por lo que este argumento carecería de fundamento al momento de la formulación del Cargo Único.

Adicionalmente, en el Concepto Técnico 2938 de 2015 se indica que hubo una “utilidad obtenida por la comercialización de carbón extraído en áreas intervenidas no viabilizadas ambientalmente”, sin embargo, no se aporta ningún tipo de elementos probatorios pertinentes y conducentes que permitan demostrar que en efecto hubo una utilidad para la Sociedad por haber comercializado este carbón.

Adicionalmente, se indica en el mencionado Concepto Técnico que Prodeco “dejó de gastar para realizar recorridos de transporte de estéril más cortos (y por lo tanto menos costosos) para la disposición de material extraído del tajo CD (...)”. De nuevo, más allá de las afirmaciones que se hacen, no se demuestra con las pruebas y documentación idónea, que en efecto hubo un beneficio económico.

En conclusión sobre este particular, si no se tienen en cuenta las consideraciones expuestas en los acápite 2 y 4.1 del presente documento y la ANLA considera que Prodeco es responsable por el Cargo Único formulado, en cualquier caso no le es dable a la ANLA incorporar los agravantes sugeridos por el Concepto Técnico 2938 de 2015, pues este beneficio económico no se demostró por parte de la ANLA a lo largo del proceso sancionatorio que nos ocupa.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el Auto No. 2090 de 2018 no acogió en ninguno de sus apartes las recomendaciones efectuadas desde la perspectiva técnica en relación con las causales agravantes. En este sentido al no haberse hecho el análisis jurídico, y tampoco haberlo incluido en el mismo Auto No. 2090 de 2018, el supuesto beneficio económico obtenido por la Sociedad, es una situación que no puede ser considerada por la Autoridad Ambiental al momento de decidir el presente proceso sancionatorio, pues, insistimos, no fue objeto del análisis legal correspondiente, y en consecuencia tampoco fueron demostradas a lo largo del proceso las afirmaciones hechas en el Concepto Técnico 2938 de 2015.

En relación con este último punto, en caso de que la Autoridad Ambiental llegare a considerar las causales de agravación de la manera como se indicó en el mencionado Concepto Técnico, estaría violando la presunción de inocencia de la Sociedad, la cual es una garantía constitucional que exige que nadie pueda ser considerado culpable hasta tanto no se le haya declarado como tal con una sentencia definitiva, o en nuestro caso, mediante un acto administrativo debidamente ejecutoriado. De igual manera, existe una relación directa de la presunción de inocencia con la carga probatoria que tiene la ANLA en este caso.

*En ese sentido, respecto de la presunción de inocencia, la Corte Constitucional ha señalado que “**corresponde siempre a la organización estatal la carga de probar***

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

que una persona es responsable de un delito (...) lo que se conoce como principio onus probandi incumbit actori. La actividad probatoria que despliegue el organismo investigador debe entonces encaminarse a destruir la presunción de inocencia de que goza el acusado, a producir una prueba que respete las exigencias legales para su producción, de manera suficiente y racional, en el sentido de acomodarse a la experiencia y la sana crítica. Así pues, no le incumbe al acusado desplegar ninguna actividad a fin de demostrar su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo, pues por el contrario es el acusador el que debe demostrarle su culpabilidad”¹⁰. Destacado es nuestro.

Se concluye de lo anterior que la jurisprudencia nacional y el marco legal aplicable son claras a este respecto, situación que impone a la Autoridad Ambiental la carga procesal de demostrar las afirmaciones y consideraciones que expone en las piezas procesales dentro de una actuación administrativa de carácter sancionatorio, como la que nos ocupa.

Se concluye de lo anterior que la jurisprudencia nacional y el marco legal aplicable son claras a este respecto, situación que impone a la Autoridad Ambiental la carga procesal de demostrar las afirmaciones y consideraciones que expone en las piezas procesales dentro de una actuación administrativa de carácter sancionatorio, como la que nos ocupa.

(iii) Temporalidad - Duración de la presunta infracción

A juicio de la ANLA, la temporalidad en el presente caso es mayor a 365 días, puesto que según lo enunciado en el Auto No. 2090 de 2018, la infracción se inició en la fecha en la que se constató la conducta a través de una visita de campo realizada en el mes de febrero de 2013, y culminó, en septiembre de 2016, con la ejecutoria de la Resolución 453 de 28 de abril de 2016, por medio de la cual se modificó el PMA.

Al respecto, debe mencionarse que el análisis multitemporal de imágenes satelitales de la herramienta AGIL-SAT al que se hizo referencia en líneas anteriores, y que obra como una de las pruebas decretadas y practicadas en el presente proceso sancionatorio, evidencia categóricamente que no se realizaron actividades o intervenciones con posterioridad a la visita técnica realizada por la ANLA en febrero de 2013. Puntualmente el estudio indicó lo siguiente:

“Se infiere, que el usuario no adelantó más actividades extractivas del tajo minero CD, así mismo, no se identificó disposición de material adicional en el botadero sur.”

Y, en el acápite de conclusiones, el estudio multitemporal señaló:

“En la validación de las actividades posteriores al año 2013 (...) no se evidenció la intervención por parte de la empresa en el Tajo de explotación minera CD, ni disposición de material en el botadero ubicado al suroriente del Tajo. (...)”

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C - 289 de 2012.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

En el escrito de descargos fueron expuestos con suficiencia los antecedentes que rodearon la suspensión de actividades, incluso, el hecho de haberse impuesto una medida preventiva a la Sociedad la cual fue evidentemente acatada. Por lo anterior, los hechos por los que se imputa la conducta en el Auto de Cargos fueron objeto de la imposición de una medida preventiva. Por lo tanto, dado que hubo una suspensión absoluta de dichas actividades, en ese momento cesó la comisión de la presunta infracción ambiental.

La ANLA en el presente caso no puede considerar esta situación como un hecho continuado, pues la presunta infracción ambiental ocurrió al haberse presuntamente llevado a cabo “actividades de explotación”, las cuales, por la descripción del Cargo Único, obedecieron a una actividad o hecho acontecido por una única vez, esto es, realizar supuestamente actividades de explotación. No puede considerarse que la infracción ocurrida por una sola vez, y que posteriormente fue suspendida precisamente por una orden de la Autoridad Ambiental, pueda configurarse como un hecho continuado.

En ese sentido, no puede considerarse que la conducta que da lugar a la infracción tuvo lugar hasta la expedición de la Resolución 453 de 2016, pues tal y como se ha expuesto a lo largo del presente escrito, existe material probatorio que demuestra claramente que la Sociedad no realizó “actividades de explotación” con posterioridad a marzo de 2013 en el área indicada por la Autoridad”.

5.3. Consideraciones de la ANLA

a) Sobre las peticiones de terminación y declaratoria de caducidad

Teniendo en cuenta que de conformidad con los alegatos de conclusión presentados por la sociedad PRODECO, ya expiró el término para completar hasta su culminación el procedimiento sancionatorio ambiental, ya sea en virtud de las modificaciones introducidas por la Ley 2387 de 2024 o por la aplicabilidad del término de caducidad contenido en la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho procede a resolver de manera preliminar las peticiones de terminación y caducidad en orden a definir la continuidad del examen.

Siendo así, en relación con los argumentos en torno a la solicitud de declarar la terminación del proceso en virtud de lo preceptuado en el parágrafo del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, sea lo primero señalar que el artículo en mención cuenta con 3 enunciados normativos a saber:

- a. Establece un término de caducidad de veinte (20) años para la acción sancionatoria ambiental, contados a partir de sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Este enunciado no fue modificado por la Ley 2387 de 2024.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

- b. Establece un término de cinco (5) años, contados partir del inicio del procedimiento sancionatorio, para desarrollar todas sus etapas, y no establece de manera expresa una consecuencia jurídica derivada del vencimiento de dicho término. Este enunciado normativo fue adicionado por la Ley 2387 de 2024.
- c. Se introduce una obligación para todas las autoridades ambientales de formular un plan de descongestión de los procesos sancionatorios ambientales que lleven más de 15 años y estén próximos a cumplir 20 años desde la iniciación del procedimiento. Esto corresponde a otra adición de la Ley 2387 de 2024.

Ahora bien, en cuanto la aplicación de estos enunciados, y en general, de la Ley 2387 de 2024, se encuentra que, atendiendo a lo establecido en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887¹¹, las normas procesales resultan aplicables desde el momento en que entran a regir, lo que para el caso de la Ley 2387 de 2024, ocurrió el día 25 de julio de 2024:

“ARTÍCULO 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

*Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, **los términos que hubieren comenzado a correr**, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, **se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos**, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones”.* (negrilla fuera del texto).

No obstante, el segundo inciso de este artículo señala expresamente que, en lo referente a los recursos interpuestos, las pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren empezado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes en el momento que dicha actuación inició su transcurso.

En consecuencia, encontramos que el término aplicable para adelantar las investigaciones sancionatorias que iniciaron antes del 25 de julio de 2024, es el de veinte (20) años consagrado en el artículo 10 original de la Ley 1333 de 2009, pues dicho término se encontraba corriendo al momento en el que la investigación sancionatoria inició, y por lo tanto, a la luz del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, no es posible aplicar a estas investigaciones el término de cinco (5) años para desarrollar toda la actuación.

Así las cosas, el término del párrafo del mencionado artículo 10 solo resulta aplicable para aquellos procesos que hayan iniciado con posterioridad a la entrada

¹¹ Modificado por el artículo 624 de la ley 1564 de 2012.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

en vigencia de la Ley 2387 de 2024 (25 de julio de 2024), por lo que para el caso que nos ocupa, el término no existía en el ordenamiento jurídico al momento del inicio de la investigación y, por ende, no es aplicable.

Lo anterior se ve reforzado en uno de los enunciados normativos que trae el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, modificado por la Ley 2387 de 2024, arriba descrito, que puntualmente señala:

“(…) Al año de la entrada en vigencia del presente párrafo, será de obligatorio cumplimiento por las autoridades ambientales formular un plan de descongestión de los procesos sancionatorios ambientales que lleven más de 15 años y estén próximos a cumplir 20 años desde la iniciación del procedimiento. Los procesos en el plan de descongestión se deberán resolver en 3 años”.

De esta disposición podemos extraer que (i) para los procesos iniciados antes de la vigencia de la Ley 2387 de 2024 se sigue aplicando el término de caducidad de 20 años contenido en la Ley 1333 de 2009 original (el cual involucra todo el proceso hasta su culminación) y no es aplicable el término de cinco (5) años introducido en la reforma, por esta razón es que la norma hace referencia a los procesos que “estén próximos a cumplir 20 años”; y (ii) se da la oportunidad para que las autoridades ambientales generen un plan que permitan resolverlos en un término máximo de tres (3) años, evitando que cumplan 20 años de antigüedad e impidiendo que sobre estos se extinga la potestad sancionatoria de la autoridad, lo que refuerza que el término aplicable a dichos procesos es el de 20 años.

Así las cosas, bien se puede concluir que la intención de esta norma NO es caducar y/o archivar los expedientes que cumplan con una antigüedad mayor a quince (15) años desde su inicio, por el contrario, se da la oportunidad para que las autoridades ambientales realicen gestiones que eviten que dicho fenómeno opere sobre los expedientes más antiguos.

Corolario de lo anterior, frente a los procesos con menor antigüedad, es decir, aquellos con más de 5 y menos de 15 años, si bien no se establece un tratamiento específico, mal podrían aplicarse los efectos de un término que la norma no reconoce sobre los procesos con mayor antigüedad.

Una vez en claro lo anterior, en relación con el principio de favorabilidad, este Despacho considera que en el presente caso no existen los presupuestos requeridos para su aplicación, si se tiene en cuenta lo siguiente:

En lo referente al artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, encontramos que la reforma no introduce un nuevo término de caducidad aplicable al procedimiento sancionatorio ambiental, pues este sigue siendo de veinte (20) años.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Ahora bien, en cuanto al término de 5 años indicado en el párrafo de la norma, este hace referencia a un término procesal perentorio, no preclusivo, ya que, si bien dentro de este debe desarrollarse toda la actuación administrativa sancionatoria, no se señala una consecuencia directa frente a su inobservancia.

Es así como el honorable Consejo de Estado, en Sentencia del 12 de abril de 2012¹² señaló frente a los términos procesales que tienen las entidades del Estado para proferir sus decisiones que dichos términos son

“(…) de tipo perentorio pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador expresamente haya consagrado otra disposición como cuando estipula la preclusión del término en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado. El vencimiento de los plazos meramente perentorios puede implicar la responsabilidad personal del agente que se ha demorado en tomar la decisión pero no afecta la validez de la decisión misma.

Ese tipo de plazos son los más comunes en el derecho procesal, como por ejemplo, el plazo para dictar la sentencia que instituye tanto el C.C.A. como el C.P.C. Así esté vencido el plazo, la sentencia es válida y eficaz, sin perjuicio de que pueda existir en un momento dado responsabilidad personal del funcionario judicial si el vencimiento del plazo ocurrió injustificadamente. En general, las normas de competencia temporal, esto es, por razón del tiempo, que es el tema que subyace en un plazo legal para producir una decisión, deben interpretarse a favor de la competencia misma. Así, sólo cuando está expresamente previsto otro efecto, el vencimiento del plazo no comporta siempre y necesariamente un caso de silencio administrativo positivo y mucho menos de nulidad de los actos administrativos”. (Subraya fuera del texto).

Por lo tanto, siendo el término de cinco (5) años de tipo perentorio y no preclusivo para la administración, este debe interpretarse siempre en favor de la competencia de la entidad, de manera que aunque el término llegare a resultar vencido, la decisión correspondiente seguiría resultando válida y eficaz. Lo anterior, salvo que el legislador expresamente haya consagrado una consecuencia diferente (como cuando estipula expresamente la preclusión del término), cosa que no ocurrió en esta situación.

Finalmente, cabe agregar que el régimen sancionatorio ambiental es un complemento necesario de las funciones constitucionales y legales de prevención y control de los factores de deterioro ambiental¹³, atribuidas a esta autoridad y deben realizarse con plena observancia de los principios de las actuaciones

¹² Sección Cuarta. Radicado 25000-23-27-000-2006-01364-01(17497)

¹³ En tal sentido se ha manifestado la Corte Constitucional “De este modo, en la actualidad, “la potestad administrativa sancionadora constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el 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 contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos”. Sentencia C-214 de 1994

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

administrativas, entre ellos los de economía, celeridad y eficacia en el desarrollo de la función administrativa.

Ciertamente, el artículo 209 constitucional señala: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 señala: *“Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad”*.

Estos principios constitucionales y legales son rectores del procedimiento sancionatorio ambiental, al tenor de lo contemplado en el artículo 3 de la Ley 1333 de 2009 (modificado por el artículo 3 de la Ley 2387 de 2024), que establece:

“ARTÍCULO 3. Principios rectores. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, y los principios ambientales prescritos en el artículo 9 del Código de Recursos Naturales Renovables Decreto Ley 2811 de 1974, 1 de la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994, la Ley 388 de 1997 y los demás principios contenidos en las disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen”.

Ahora bien, la potestad sancionatoria vela por el adecuado cumplimiento de las funciones de la administración mediante la imposición, a sus propios funcionarios y a los particulares, del acatamiento de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos.

Lo anterior, teniendo en cuenta principalmente que la protección ambiental está en cabeza del Estado y corresponde a estas funciones de prevención y control del deterioro ambiental¹⁴. Así lo ha explicado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto del 3 de junio de 2004 (radicado 11001-03-06-000-2014-00248-00 (2233)). C.P. William Zambrano Cetina:

“La jurisprudencia ha identificado al menos 49 normas constitucionales que se refieren de manera directa o indirecta al medio ambiente, lo que ha permitido hablar de una “Constitución Ecológica”, esto es, un conjunto de disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y el medio ambiente, y que tienen como presupuesto básico un principio-deber de recuperación, conservación y protección. La protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico y obliga al Estado a proteger las riquezas naturales de la Nación y, si es necesario,

¹⁴ El artículo 79 constitucional precisa: “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. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

hacer ceder los intereses particulares que puedan comprometerlas... Por tanto, más allá de consideraciones puramente éticas o altruistas, lo cierto es que desde el punto de vista constitucional el medio ambiente constituye un bien jurídico de especial protección (un objetivo social), a través del cual se garantiza la preservación de los recursos naturales y la provisión de bienes esenciales para la subsistencia de las generaciones presentes y futuras. Se ha indicado que un objetivo central de las normas ambientales es subordinar el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente. De este modo, frente a una eventual oposición entre el derecho a un medio ambiente sano y la garantía constitucional de situaciones particulares y concretas, la “primacía del medio ambiente parece difícilmente controvertible, por las razones de interés general que justifican su protección”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, teniendo en cuenta el deber legal y constitucional de protección ambiental que está en cabeza del Estado, y la función que cumple el derecho administrativo sancionador frente al mismo, no resulta procedente dar el alcance al párrafo del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, que la sociedad PRODECO le pretende brindar, pues esto significaría el sacrificio injustificado de los principios de protección ambiental arriba señalados y de la potestad sancionatoria en cabeza del Estado, en pro de una interpretación normativa que no corresponde al contenido de la norma, y que resulta contraria a los mencionados principios. Por lo tanto, no hay lugar a declarar la terminación del procedimiento sancionatorio ambiental.

Una vez en claro lo anterior, frente a los argumentos en torno al acaecimiento del fenómeno de la caducidad por aplicación del término de 3 años contemplado en la Ley 1437 de 2011 en el proceso sancionatorio ambiental, se aclara desde ya que dicha interpretación no resulta de recibo por esta Autoridad, dadas las siguientes consideraciones:

En primera medida, se resalta que el articulado de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, establece cómo debe llevarse a cabo el procedimiento sancionatorio ambiental, fijando las distintas etapas e instituyendo en algunos casos términos puntuales, sin que se indique que el plazo para adelantar el procedimiento deba ceñirse por los términos del CPACA.

Por otro lado, el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, en el cual en su momento se fijó el término de caducidad de 20 años, fue objeto de análisis constitucional a través de Sentencia C 401-2010, en la cual se indicó lo siguiente:

“En la sentencia C-1033 de 2006 la Corte puntualizó que “la caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia” y su fundamento se halla en la necesidad que tiene el conglomerado social (...) “de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico”.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

(...)

El legislador, al fijar un plazo de veinte (20) años para el ejercicio de la acción sancionatoria del Estado en materia ambiental, ejerció de manera razonable su potestad de configuración, a la luz de las particulares condiciones que presentan las conductas que pueden resultar lesivas del ambiente, de lo que no se sigue una consecuencia contraria al deber del Estado de proteger el ambiente, no sólo por la razón anotada, sino porque, además, la sanción no es el único mecanismo de protección de ese bien jurídico y porque, además, ese término resulta congruente con la naturaleza de las sanciones que en materia ambiental ha previsto el ordenamiento jurídico y la necesidad de que el Estado obre con la mayor diligencia en la investigación y la sanción de las conductas que ocasionen daño ambiental. Asimismo, en una interpretación sistemática de la Constitución, la norma que establece el deber de sancionar a los que causen deterioro ambiental, debe armonizarse con la que consagra el derecho al debido proceso, en particular, a ser juzgado sin dilaciones injustificadas, habida cuenta que la existencia de términos de caducidad para la acción del Estado atienden a finalidades de seguridad jurídica, garantía del debido proceso y eficiencia administrativa”.

(...)

En el presente caso, a la luz de consideraciones como las esgrimidas por el actor, el legislador decidió ampliar el término ordinario de tres años que rige para la acción sancionatoria de la Administración de acuerdo con el artículo 38 del CCA, a uno extraordinario de veinte en materia ambiental. Se trata, en principio, de un asunto de apreciación que le corresponde definir al legislador. Y la opción legislativa puede parecer insuficiente para unos o excesiva para otros, pero mientras no traspase la frontera de lo razonable y proporcionado, no es un asunto de definición constitucional.”

Conforme lo transcrito, la Corte Constitucional entiende que la Ley 1333 amplió especialmente para el proceso sancionatorio ambiental el término de caducidad que anteriormente se encontraba definido por el Código Contencioso Administrativo, hoy reemplazado por la Ley 1437 de 2011-CPACA, de allí que realice mención a la función de la sanción como parte del proceso sancionatorio ambiental.

Así pues, la Ley 1333 de 2009, como norma especial, establece el procedimiento sancionatorio ambiental fijando un término de 20 años para llevar hasta su fin dicho proceso. Por lo tanto, lo que caducará será la facultad con la que cuenta la Autoridad ambiental para llevar a término su competencia sancionatoria, esto es, la potestad de iniciar y agotar el trámite, a fin de que se salvaguarde la seguridad jurídica, al contarse con una mayor amplitud para adelantar la investigación y garantizar el debido proceso.

Bajo ese entendido, es claro que la caducidad tiene como finalidad fijar un límite en el tiempo para el ejercicio de ciertas acciones, en protección de la seguridad jurídica y el interés general, pues, la expiración del plazo fijado en la Ley da lugar al fenecimiento del derecho de la acción, por ende las entidades dentro del término legal presupuestado, que para el presente era de 20 años, deben ejercer la acción sancionatoria tendiente a demostrar la responsabilidad del presunto infractor mediante una decisión en firme.

**“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO
SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”**

De allí, que el plazo regulado por el legislador en el otrora artículo 10 permitiera diferenciar con plena exactitud el término con el cual contaban las autoridades ambientales para iniciar la investigación sancionatoria, como para adelantarla, impulsarlo y así adoptar, una vez se hubieren adelantado todas las fases procesales, la decisión de fondo que diera lugar a determinar o no la responsabilidad ambiental del presunto infractor, con la consecuencia de imponer las sanciones previstas en el artículo 40 de la precitada ley.

Siendo así, se concluye que, en el presente caso, esta Autoridad aún se encuentra en término para proferir decisión de fondo, en la medida en que el término de caducidad aplicable para llevar a cabo la acción sancionatoria es aquel fijado en la Ley 1333 de 2009, incluyendo el inicio y desarrollo del procedimiento, que corresponde a un plazo de 20 años.

b) Sobre la solicitud de exoneración de responsabilidad ambiental

Superado lo anterior, se encuentra que el argumento principal de la sociedad PRODECO para su solicitud de exoneración radica en la indebida imputación del cargo, como consecuencia de no encontrar relación entre el hecho imputado y las normas presuntamente vulneradas, pues en el entender de la sociedad ni el artículo 8º de la Resolución 895 de 2007, ni el artículo 7º de la Resolución 464 de 2009 se alude a actividades de explotación y conformación del botadero.

Frente al particular, sea lo primero indicar que en virtud del artículo 29 de la Constitución Política, el derecho fundamental al debido proceso, entendido como *“el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación Judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia¹⁵”*, es reconocido como uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho.

A partir de éste, se permite garantizar un límite al poder del Estado, en especial, *“(…) respecto del ius puniendi, de manera que se deban respetar las formas propias de cada juicio y la garantía de todos los derechos fundamentales, preservando (...) [el] “valor material de la justicia” en armonía con los artículos 1º y 2º Superiores¹⁶”*.

Particularmente, en relación con la materia administrativa, la Corte Constitucional ha sostenido que,

“(…) los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-980-2010. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-089-2011. MP. Luis Enerto Vargas Silva

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

adecuados; (u) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho. En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares(...)”¹⁷.

Con base en ello, resulta claro que, en el ejercicio de la potestad sancionatoria, el debido proceso administrativo reviste de una especial importancia constitucional, en tanto ésta:

“(i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso. Por tal razón, con el fin de garantizar el derecho de defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, todas las garantías esenciales que le son inherentes al debido proceso”¹⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, dentro del contexto de garantía y respeto del derecho fundamental al debido proceso en procedimientos en los que el Estado ejerce el derecho de sancionar, el pliego de cargos es la pieza que delimita el debate probatorio y plantea el marco de imputación fáctica y jurídica¹⁹, tanto para el ejercicio del derecho de defensa, posibilitando la contradicción probatoria, como para la disposición congruentemente de las sanciones, en caso de que el fallo resulte sancionatorio.

Así pues, en materia sancionatoria ambiental, el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, respecto de la debida formulación del pliego de cargos, dispuso:

“Artículo 24. Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. **En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado.** (...).” (Negrilla fuera del texto).

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación No. 11001-03-25-000-2010-00048-00(0384-10). Febrero 16 de 2012. CP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

De lo expuesto, se observa que cuando se encuentre mérito para continuar la investigación, la Autoridad Ambiental deberá formular el respectivo pliego de cargos contra el presunto infractor, mediante acto administrativo motivado, en el cual se indique de manera clara, y sin ambigüedades, las acciones u omisiones (circunstancias de tiempo, modo y lugar) constitutivas de infracción de las normas ambientales que se estimen violadas, o el daño ambiental causado. Así pues, la conducta debe adecuarse típicamente y se debe acompañar del concepto de violación.

De lo señalado, es relevante resaltar que, de cara a lograr una correcta adecuación de los cargos formulados dentro de un procedimiento sancionatorio, es preciso tener en cuenta los principios de configuración del sistema sancionador como:

“(…) los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), a los cuales se suman los propios “(…) de aplicación del sistema sancionador, como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso – régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias- juicio personal de reprochabilidad dirigido al autor de un delito o falta, de proporcionalidad o el denominado non bis in ídem.²⁰” (Subrayado fuera del texto)

Particularmente, frente al concepto y alcance del principio de tipicidad, la Corte Constitucional en Sentencia C-699 de 2015, expuso lo siguiente:

“(E)l principio de tipicidad implícito en el de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión. Sobre el alcance de este principio, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 2006, se pronunció en los siguientes términos:

*“Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la **“exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras.”***

*De esta manera para satisfacer el principio de tipicidad, deben concurrir los siguientes elementos: (i) **Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo***

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2010. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

cuero normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción (...)” (Negrilla y subraya por fuera de texto).

En consideración a lo expuesto, en el caso sub examine, se encuentra, en primera medida que el artículo octavo de la Resolución No. 895 de 2007 no se encuentra contemplado dentro de la imputación jurídica efectuada en el Auto No. 2090 del 07 de mayo del 2018, sino la modificación que de este realizó el artículo séptimo de la Resolución No. 464 de 2009, así como los artículos décimo octavo y vigésimo primero de la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007, por lo que su señalamiento dentro de los argumentos de defensa no tiene la vocación de sustentar una indebida imputación, en la medida en que ésta solo debe ser examinada frente a la relación entre los hechos y normas efectivamente contempladas en el cargo.

En segunda medida, resulta cierto que la actualización del PMA aprobada por Resolución No. 895 de 2007 no involucraba el plan propuesto para la desviación del río Calenturitas ni la correspondiente ampliación del tajo minero, tal como se lee del párrafo del artículo primero del acto administrativo, por lo que aunque este artículo no fue objeto de reproche en su momento, sí se determinó el incumplimiento de los artículos décimo octavo y vigésimo primero por los cuales la autoridad ambiental enfatizó que el PMA aprobado solo amparaba las obras y actividades descritas en el PMA y en dicho acto, obligando a la empresa a realizar el proyecto de acuerdo con la información suministrada al Ministerio y lo aprobado dentro del acto administrativo.

Ahora bien, en la modificación aprobada por Resolución No. 464 de 2009, a pesar de que no se señalan puntualmente las actividades que no están autorizadas, se enfatizó que las actividades de ampliación debían seguir los diseños mineros establecidos en los planos finales denominados “Secuencia Minera Año 2007 - Secuencia Minera Año 2029”, adjuntos a los radicados Nos. 4120-E1-116564 de 10/10/08 y la memoria técnica presentada mediante radicados Nos. 4120-E1-84552 de 16/08/07, 4120-E1-72695 de 01/06/0 y 4120-E1-116564 de 10/10/08, en los cuales no se contemplaron los avances encontrados en la visita realizada en el año 2013 al área del proyecto, pues superaban los límites que habían sido aprobados.

Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que en el presente caso no se presentó una indebida imputación, en la medida en que se señalaron puntualmente las actividades objeto de reproche en relación con los actos administrativos que obligaban a la investigada a realizar únicamente las actividades aprobadas y autorizadas por la Autoridad Ambiental, por lo que cualquier obra que se realizase por fuera de lo contemplado en el PMA, en particular frente a los diseños aprobados, acarrearía un incumplimiento del instrumento ambiental objeto de infracción ambiental.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Es así como en el transcurso de la investigación ambiental se realizó una verificación de las actividades y diseños autorizados por la Autoridad dentro de la modificación aprobada en el artículo séptimo de la Resolución No. 464 de 2009 y las actividades y obras que se encontraron en campo, a fin de verificar si la empresa estaba cumpliendo con los parámetros estipulados para el desarrollo del proyecto y la explotación minera.

Por lo anterior, no se halla razón a lo expuesto por la sociedad PRODECO, frente al hecho de que en el presente caso existió una indebida imputación del cargo o falta de adecuación, en la medida en que la conducta sancionable está descrita de manera específica y precisa, y era determinable a partir de la aplicación de los artículos décimo octavo y vigésimo primero de la Resolución del año 2007 y el artículo séptimo de la Resolución No. 464 de 2009.

Una vez en claro lo anterior, se procede a resolver lo concerniente a las solicitudes y argumentos adicionales relacionados por la empresa en sus escritos:

i. Sobre la modificación de la temporalidad de los hechos:

De conformidad con el Manual para el Cálculo de Multas el factor de temporalidad corresponde a la duración del ilícito. Siendo así, tal como se evaluó en el concepto técnico de descargos No. 5994 del 30 de septiembre de 2022, aun cuando la sociedad a partir de la entrada en vigor de la medida preventiva cesó las actividades de ampliación del proyecto sobre áreas no autorizadas, la alteración a los bienes de protección suelo y flora y las actividades que ya se habían realizado permanecieron en estado de ilicitud hasta tanto no se obtuvo la modificación del Plan de Manejo Ambiental, es decir, hasta el 27 de septiembre de 2016, fecha en que quedó ejecutoriada la Resolución No. 453 del 28 de abril de 2016.

Cabe recalcar que en el presente caso, el hecho objeto del examen de ilicitud consistió en haber realizado actividades no autorizadas por la autoridad ambiental, lo cual solo pudo haber sido superado una vez se obtuviera la modificación del instrumento ambiental, pues mientras tanto, al haberse realizado ya acciones no contempladas, estas seguían surtiendo efectos que no fueron contemplados para el desarrollo del proyecto.

Teniendo en cuenta lo anterior, el hecho objeto de investigación se considera que es continuo y superior a 365 días en la medida en que la infracción solo cesó una vez aprobada la modificación del instrumento, donde quedaron contempladas las actividades de explotación adicionales, ampliando el tajo CD y modificación al tajo A, ampliación de la infraestructura de apoyo, manejo y disposición de estériles, tanto en el botadero externo como en retrolleado en los sectores A y CD.

Ahora bien, en relación con los argumentos en torno a que los resultados del análisis AGIL-SAT evidencian que no se realizaron actividades o intervenciones posteriores

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

a la visita técnica adelantada en el año 2013 y que, en atención a la suspensión de las actividades, no se puede entender el hecho como continuo, cabe señalar que

“(…) si bien, el artículo primero Resolución 221 del 7 de marzo de 2013 suspendió de manera inmediata las actividades de explotación y desarrollo minero de las franjas del tajo CD, así como la disposición del material estéril en el botadero sur, dichas acciones se generaron cuando las actividades y áreas no estaban autorizadas bajo ningún instrumento de manejo ambiental; estas únicamente quedaron contempladas cuando se otorgó la modificación del instrumento ambiental, además de ello, es de indicar que la disposición del material estéril en el botadero sur permaneció hasta la modificación del Plan de Manejo Ambiental en el cual se dio viabilidad a las actividades sujetas a suspensión.”²¹

En concordancia con lo expuesto, este Despacho mantendrá la siguiente temporalidad de la infracción:

“(…) el hecho infractor es continuo, desde el 11 de febrero de 2013, correspondiente a la visita de seguimiento efectuada por la ANLA en donde se evidenció la infracción ambiental, hasta el 27 de septiembre de 2016 correspondiente a la fecha de ejecutoria de la Resolución 453 del 28 de abril de 2016, por medio de la cual se modificó el PMA autorizando las actividades de explotación adicional, ampliando el tajo CD y modificación al tajo A, ampliación de la infraestructura de apoyo, manejo y disposición de estériles, tanto en el botadero externo como en retrolleado en los sectores A y CD.”²²

ii. Sobre la presunción de dolo:

Teniendo en cuenta que la investigada en sus descargos hizo referencia a la presunción de dolo que se examinó en Auto No. 2090 del 7 de mayo de 2018, solicitando se reevaluara la modalidad de la culpabilidad dado que la empresa no tuvo la intención de hacer las obras por fuera de las autorizaciones dadas por la autoridad ambiental, se hace necesario recalcar que el régimen sancionatorio ambiental se encuentra gobernado por la presunción de culpa o dolo prevista en la Ley 1333 de 2009 y declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 595 de 2010; en tal sentido, el parágrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, establece:

“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.”*

De acuerdo con ello, el régimen sancionatorio ambiental comporta una responsabilidad de tipo subjetivo con presunción de culpa o dolo, cuyo efecto

²¹ Concepto técnico 9107 del 2 de diciembre de 2024.

²² *Ibidem.*

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

práctico se materializa en que el Estado está relevado de la carga probatoria del elemento subjetivo de la responsabilidad.

Así las cosas, en el derecho sancionatorio ambiental y al amparo de la presunción de culpa o dolo, la imputación del pliego de cargos se contrae a la imputación fáctica y jurídica, esto es, a la descripción de la conducta que por acción u omisión constituye infracción a las normas ambientales o a los actos administrativos de naturaleza ambiental, que imponen obligaciones, deberes o prohibiciones que han sido presuntamente desconocidos por la investigada. Imputación jurídica que de acuerdo con la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, se realiza al amparo de la presunción de culpa o dolo, tal y como lo aclaró la Corte Constitucional en la Sentencia C – 595 de 2010, al referir:

“(…)

En el caso bajo examen, la presunción de culpabilidad establecida en las normas objetadas supera el citado juicio de razonabilidad, pues lo que se pretende a través de ellas es realizar una redistribución de las cargas probatorias, a favor de la protección de un interés de raigambre Superior, como lo es, la salvaguarda del derecho colectivo al medio ambiente sano, el cual por su estrecha relación con los derechos a la vida, a la integridad física y a la salud puede igualmente considerarse como un derecho fundamental por conexidad.

La razonabilidad de la medida adoptada por el legislador descansa en reconocer que las infracciones que se cometen frente al medio ambiente, por lo general subyacen en la realización de actividades peligrosas, las cuales por el riesgo inherente que rodea su ejercicio, suponen que el comportamiento dañoso envuelve una conducta negligente, imprudente o maliciosa. Así las cosas, es innegable que la presunción de culpabilidad en materia sancionatoria ambiental, aparece como una herramienta procesal idónea para salvaguardar un bien jurídico particularmente importante respecto del cual la prueba del elemento subjetivo que fundamenta la responsabilidad, se dificulta y resulta excesivamente gravosa frente a una modalidad de comportamiento que, por el riesgo que ella misma involucra, supone necesariamente un actuar contrario al deber de diligencia. (...)

7.9. Para esta Corporación la creación de la presunción legal resulta razonable por cuanto atiende la correspondencia entre la experiencia -circunstancias ambientales descritas- y la defensa del bien jurídico constitucional -medio ambiente sano-, bajo los principios internacionales ambientes que se han mencionado.

Si bien la regla general es que los sujetos procesales deben demostrar los hechos que alegan como fundamento de su pretensión -onus probandi incumbi actori-, también lo es que, con el ánimo de propender por la efectividad de los bienes jurídicos constitucionalmente relevantes, el legislador podía liberar al Estado de la carga de la prueba -redistribución de las cargas procesales-, sin perjuicio de que el presunto infractor pueda desvirtuar la culpa o el dolo mediante prueba en contrario.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Por lo tanto, los hechos en que se funda la presunción general establecida atienden a circunstancias acreditadas y a posibilidades fundadas en la experiencia que resultan razonables dado el bien jurídico constitucional que se protege -medio ambiente sano- para la preservación de las generaciones presentes y futuras.

(...)

7.10. La Corte considera que la presunción general establecida se acompasa con la Constitución toda vez que no exime al Estado de su presencia activa en el procedimiento sancionatorio ambiental a efectos de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. Las distintas etapas previstas en el procedimiento sancionatorio -Ley 1333 de 2009-, son una clara muestra de las garantías procesales que se le otorgan al presunto infractor -debido proceso-.

Los párrafos demandados no establecen una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental. Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (artículo 22, Ley 1333).

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

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

Además, el artículo 8° de la Ley 1333, establece los eximentes de responsabilidad, como son: “1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, de conformidad con la definición de los mismos contenida en la Ley 95 de 1890. 2. El hecho de un tercero, sabotaje o acto terrorista”. De igual modo, el artículo 90, ejusdem, contempla las causales de cesación del procedimiento en materia ambiental: “1°. Muerte del investigado cuando es una persona natural. 2°. Inexistencia del hecho investigado. 3°. Que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor. 4°. Que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada.”

(...)

7.11. Todo lo anterior permite a la Corte afirmar que los párrafos acusados mantienen una responsabilidad de carácter subjetiva, conforme a unas

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

características especiales, particularmente porque los elementos de la culpa y el dolo siguen presentes por disposición del legislador, además de otros factores que la diferencia de la responsabilidad objetiva, esto es, la presunción de culpabilidad por el sólo incumplimiento de la ley, y finalmente la existencia de otras causales que exculpan al presunto infractor. (...)

*La circunstancia que en el artículo 8° de la Ley 1333 de 2009 no aparezca establecido como causal eximente de responsabilidad la demostración de la ausencia de culpa o dolo, atiende a dos (2) factores: i) el que dicha disposición obedece, como su nombre lo indica, únicamente a las causales que exoneran de responsabilidad, esto es, apreciado el conjunto de elementos que determinan la incursión en la infracción ambiental para imponer la sanción, mientras que los párrafos cuestionados se limitan a presumir la culpa o el dolo como agentes determinantes de la responsabilidad; y ii) los mismos párrafos cuestionados instituyen la causal de exculpación al prever que el presunto infractor podrá desvirtuar la presunción de culpa o dolo con los medios probatorios legales.”
(Subraya fuera del texto)*

Siendo así, la norma lo que indica es una presunción de culpabilidad (aspecto subjetivo de la responsabilidad) que el investigado tiene la posibilidad de desvirtuar, mas no determina una consecuencia directa o distinta de haber actuado en una modalidad u otra.

Lo anterior, determina que en las investigaciones sancionatorias lo que se debe desvirtuar es la presunción como tal, es decir el juicio de reproche, siendo indiferente demostrar si se actuó con culpa o con dolo.

Una vez en claro ello, la carga de la prueba de cara a desvirtuar dicha presunción recae en cabeza del investigado, quien debe probar que a pesar de que la conducta existió desde el punto de vista objetivo, no actuó con culpabilidad.

Siendo así, en el caso concreto se encuentra que a través de radicado No. 4120-E1-16250-2013 del 17 de abril de 2013 la empresa presentó en su momento el Informe de Cumplimiento Ambiental – ICA correspondiente al periodo enero-diciembre de 2012, señalando que en dicho periodo la actividad minera se enfocó al sector A y al sector CD de la Mina Calenturitas, presentando frente al desarrollo minero del sector C la siguiente imagen:

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Imagen 3. Desarrollo minero Sector C- Diciembre 2012.



Así, el documento presenta una evaluación general del desarrollo minero mas no relaciona de manera explícita las actividades fuera del área no autorizada.

Ahora bien, ni la presentación de los Informes de Cumplimiento Ambiental ni el hecho de haber solicitado la modificación de la licencia como producto de una condición para levantar la medida preventiva de suspensión de actividades es una prueba que desvirtúe la presunción de culpabilidad de la empresa PRODECO, puesto que ésta conocía y era plenamente consciente de las actividades que eran y no eran permitidas por la Autoridad Ambiental y los límites establecidos para el desarrollo del proyecto, en los que se especificó que no podría realizar actividades fuera de las autorizadas en los actos administrativos y el PMA.

De igual forma, la modificación del instrumento se solicitó solo en el año 2014, a través del radicado No. 2014071058-1-000 del 19 de diciembre de 2014, una vez se impuso la medida preventiva de suspensión por Resolución No. 221 del 7 de marzo de 2013, producto de las evidencias encontradas en campo por el equipo técnico de la autoridad ambiental, por lo cual este Despacho no considera plausible que esto hubiese tenido lugar porque la empresa, de manera unilateral y proactivamente, al percatarse del incumplimiento hubiere procedido a solicitar la modificación del instrumento de control y manejo ambiental, pues solo lo hizo hasta tanto esta Autoridad se percató de la infracción, impuso la medida preventiva y exigió la modificación del PMA, como una condición para volver a reactivar las actividades de explotación y desarrollo minero en las franjas del tajo CD, así como la disposición de material estéril en el botadero Sur.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Así, y dado que la empresa debía conocer tanto las obligaciones impuestas dentro del instrumento ambiental, como las autorizaciones con las que contaba para desarrollar el proyecto carbonífero, era consciente de que las acciones relacionadas en el pliego de cargos eran objeto de infracción ambiental; razón por la cual se encuentra que dentro de los argumentos esgrimidos por la investigada no existen elementos que desvirtúen la presunción de culpabilidad que opera en materia ambiental, de conformidad con la Ley 1333 de 2009.

De allí que sea del caso precisar que de no ser desvirtuada la presunción legal, y al estar demostrada la ocurrencia del hecho en conjunción con el incumplimiento a la normativa ambiental o las obligaciones emanadas de autoridad ambiental, no queda otro camino que declarar la responsabilidad ambiental e imponer de la sanción a que haya lugar, aplicando los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

iii. Sobre el prejujuamiento

De conformidad con la empresa PRODECO, se vulneró su derecho de defensa pues en la evaluación del mérito para continuar la investigación a etapa de formulación de cargos se realizó un prejujuamiento consistente en haber calificado las variables que deben ser tenidas en cuenta para la tasación de la multa, lo que a juicio del actor puede implicar que la autoridad ambiental fungía de juez y parte, y tenía ya una posición clara frente a la responsabilidad de la sociedad por el hecho objeto de investigación.

Pese a ello, este Despacho considera que no existe un prejujuamiento, como lo señala el investigado, si se tiene en cuenta lo siguiente:

1. Los conceptos técnicos son insumos para la motivación de algunos actos administrativos emitidos por esta Autoridad; constituyen el soporte técnico, desde las diferentes especialidades, de las decisiones administrativas que en ejercicio de competencias propias de la soberanía administrativa del Estado están dirigidas a manejar, arbitrar y gerenciar tanto el interés general de los asociados como el derecho de los particulares y del Estado mismo, en cumplimiento de la Constitución y la Ley. Así surge el acto administrativo motivado que define una situación jurídica concreta, particularmente en materia ambiental.

Siendo así, los conceptos técnicos que al interior de esta autoridad se emiten, fungen como insumos de la motivación del acto administrativo, el cual incorpora las consideraciones, apreciaciones, reflexiones u opiniones relevantes a la decisión, en su cadena argumentativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, pese a la evaluación detallada que realizó en su momento el concepto técnico No. 2938 del 15 de junio de 2015, en

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

aspectos como los costos evitados o los costos de retraso, en el Auto de cargos No. 2090 de 2018, no se encuentran acogidos dichos argumentos.

Ahora, delimitar las condiciones de tiempo, modo y lugar, como en efecto se hizo dentro del Auto de cargos, no constituye un prejuzgamiento sino un cumplimiento al artículo 24 de la Ley 1333 de 2009 que indicaba que en el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado, en pro de garantizar el derecho de defensa y contradicción que le asiste al investigado, a fin de que éste conozca la carta de ruta que sigue la investigación y frente a ésta pueda exponer los argumentos que considere a lugar.

2. Tal como lo señaló el Consejo de Estado en Sentencia del 16 de marzo de 2015, “(...) no puede confundirse el ejercicio de la función de investigación de los hechos (...), agotando el decreto de todas pruebas que se consideren necesarias, con la emisión de un concepto previo sobre la responsabilidad”²³. Así, en este caso no se realizó un juicio de responsabilidad dentro del auto de cargos, pues tan solo se delimitaron las circunstancias en que ocurrió el hecho, determinando que presuntamente este configuraba una infracción ambiental de los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental, tal como se detalla en el artículo primero del Auto 2090 del 7 de mayo de 2018:

“ARTÍCULO PRIMERO: Formular a C.I. PRODECO S.A., con NIT 860.041.312-9, representado legalmente por el señor Mark John Mcmanus, o quien haga sus veces por las razones expuestas en la parte motiva del presente auto, el siguiente cargo:

CARGO ÚNICO: Haber realizado actividades de explotación ampliando el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y de conformación del botadero de estériles Sur, en áreas no autorizadas por la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007 modificada con la Resolución No. 464 del 6 de marzo de 2009, **presuntamente incumpliendo** lo establecido en el artículo 7° de la Resolución No. 464 del 6 de marzo de 2009, modificatoria del artículo 8° de la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007, así como de los artículos décimo octavo y vigésimo primero de la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007. (Subraya fuera del texto)

3. Dentro del Auto de cargos se otorgó el término de 10 días hábiles estipulado por ley para que la empresa PRODECO presentara sus descargos, conociendo de antemano los argumentos y pruebas con que contaba la Autoridad Ambiental para continuar con la investigación ambiental, por lo que

²³ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia del 16 de marzo de 2015. Rad. 010-11001-03-25-000-2011-00326-00(1233-11). C.P. Sandra Lisset Ibarra Velez

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

la sociedad tuvo la oportunidad procesal para presentar sus descargos, como efecto ocurrió en el presente caso, a través de la presentación del escrito por radicado No. 2018134484-1-000 del 26 de septiembre de 2018. Igualmente, atendiendo las modificaciones introducidas por la Ley 2387 de 2024, la ANLA dio traslado para alegar de conclusión, etapa en la cual la sociedad tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos finales a través del radicado No. 20246201235052 del 25 de octubre de 2024. Todos ellos siendo objeto de valoración en la presente etapa procesal.

iv. Sobre la aplicación de atenuantes

En el escrito de descargos la empresa PRODECO alega haber informado previamente a la Autoridad Ambiental del hecho objeto de investigación, así como haber tomado acciones como la solicitud de modificación de la licencia para corregir el yerro, con el fin de que le sean aplicados las causales 1 y 2 de atenuación a que se refiere el artículo 6º de la Ley 1333 de 2009.

Sobre el particular, cabe señalar que no es cierto que la empresa hubiere alertado a la Autoridad ambiental sobre el incumplimiento que realizaba frente a las autorizaciones brindadas para el desarrollo del proyecto. La información que la investigada alega haber presentado para respaldar dicha afirmación, son los documentos que forman parte integral de la solicitud de modificación del Plan de Manejo Ambiental orientado a la ampliación del proyecto, los cuales fueron relacionados en el artículo séptimo de la Resolución 464 de 2009. Lo que el equipo técnico refería en el aparte señalado en el escrito de descargos es que dichos documentos sirvieron como parámetro para establecer los límites espaciales del proyecto, lo cual permitió identificar en el seguimiento que éstos no se estaban cumpliendo; situación que la empresa PRODECO podrá rectificar si lee con detenimiento el texto.

Por otro lado, tal como se señaló en el acápite anterior, dentro del radicado No. 4120-E1-16250-2013 del 17 de abril de 2013, correspondiente al Informe de Cumplimiento Ambiental – ICA para el periodo enero – diciembre de 2012, no se informó en ningún momento de manera explícita la ocurrencia de la infracción, sino que solo se dio una relación general del estado del proyecto.

Siendo así, no fue gracias a la empresa PRODECO, sino a la pericia técnica del equipo que realizó la visita al área del proyecto en el año 2013, que la ANLA pudo determinar la comisión de una presunta infracción ambiental por incumplimiento de los límites autorizados dentro del PMA, en cuanto a las áreas objeto de explotación.

Como se mencionó anteriormente, la solicitud de modificación del instrumento ambiental solo se dio después de que la ANLA impuso el agotamiento de dicho trámite como condición para el levantamiento de la medida preventiva impuesta a través de Resolución No. 221 del 7 de marzo de 2013, por lo que no encuentra este

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Despacho prueba alguna de que dicha acción hubiere sido para mitigar la presunta infracción ambiental por iniciativa propia, como lo señala la norma.

Así pues, no son de recibo las solicitudes y argumentos presentados por la investigada.

v. Sobre los agravantes examinados en etapa de formulación de cargos

De acuerdo con la sociedad PRODECO, en primera medida, no se demostró que hubiese existido un daño grave al ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana como consecuencia del hecho reprochado, aspecto frente al cual se le otorga razón a la investigada, pues al verificar la información obrante en el expediente no se encuentra información contundente que permita establecer la generación de un daño ambiental, entendido este como el deterioro, alteración o destrucción del ambiente, ya sea parcial o total²⁴, que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes²⁵.

Sin embargo, cabe en este punto señalar que, pese a lo refutado por la investigada, este Despacho sí encuentra evidencias de haberse causado una afectación ambiental por los impactos generados a la estructura del suelo debido a la pérdida del horizonte orgánico y de los minerales, derivado de las actividades de ampliación de la explotación del tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y en la conformación del botadero de estériles Sur, las cuales no se encontraban autorizadas dentro del instrumento ambiental, ocupando un área aproximada de 154.271 m² por el alcance de actividades de explotación y un área en proceso de desarrollo aproximada a los 806.099 m², en donde se observó que a través de medios mecánicos fueron retirados y transportados los primeros niveles de suelo y de materiales considerados como estériles.

Siendo así, entendiendo el grado de afectación ambiental como la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y sus efectos²⁶, se halla que producto de la presente infracción, el bien de protección suelo sufrió una afectación por cambios en su estructura debido a la pérdida del horizonte orgánico y minerales, con ocasión de la intervención mediante el descapote, remoción de cobertura vegetal, del mineral, compactación y acarreo mecánico de materiales. Al respecto, el concepto técnico No. 9107 del 2 de diciembre de 2024 evaluó:

“(…) la sociedad aduce que no se generaron impactos ambientales adicionales y que se implementaron las medidas adecuadas para el manejo de cualquier impacto que se hubiera podido generar; no obstante, es claro que en la visita de seguimiento realizada por la ANLA el 11 de febrero de 2013, se evidenció la explotación minera

²⁴ Ley 1333 de 2009, modificada por Ley 2387 de 2024. Artículo 3A.

²⁵ Ley 99 de 1993. Artículo 42.

²⁶ Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

en el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y la conformación del botadero de estériles Sur, en áreas no autorizadas por la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009 que modificó la Resolución 895 del 24 de mayo de 2007, visita que fue documentada a través del concepto técnico 679 del 20 de febrero de 2013, valorado en la Resolución 221 del 7 de marzo de 2013 (por la cual se impuso una medida preventiva), el Auto 685 del 14 de marzo de 2013 (por el cual se realizó seguimiento y control al proyecto) y el Auto 1798 del 12 de mayo de 2014 (por el cual se ordenó la apertura de la investigación ambiental). De lo cual, el citado concepto técnico expone que “la zona ya explotada que se encuentra por fuera de los límites aprobados dentro del diseño minero, es una zona que actualmente es objeto de minado mediante arranque y acarreo de material, realizándose trabajos entre las cotas 35 y 55 (cota de superficie). De otra parte, en el área donde se evidenciaron labores de desarrollo consistente en el descapote y acarreo mecánico del suelo y primeros niveles de estériles, se pudo inferir la presencia de un ecosistema intervenido de bosque y sabana, con una zona de vida de bosque seco tropical, en que se identifica una cobertura vegetal de sabana arbolada. Igualmente, este sector se caracteriza por presentar un relieve que va de plano a ligeramente ondulado y una topografía enmarcada entre alturas de 65 y 70 m.s.n.m.”, con lo cual se evidencia claramente un impacto generado al recurso suelo, el cual no se encontraba aprobado en el instrumento ambiental.

Teniendo en cuenta lo anterior y revisada la documentación obrante en los expedientes permisivo LAM2622 y sancionatorio SAN0426-00-2018, no se evidencia información suficiente que permita sustentar que la infracción generó un daño o deterioro al ambiente. No obstante, es claro que en su actuar la sociedad generó una afectación al bien de protección del recurso suelo”.

Por lo expuesto, se da la razón a la empresa de que no procede el agravante por generación de daño grave al ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, pero se evaluará el hecho objeto de infracción bajo parámetros de afectación ambiental, en orden a determinar la responsabilidad de la sociedad y la sanción a imponer.

Por otro lado, en torno al agravante de haber obtenido un provecho económico, cabe señalar lo siguiente:

De conformidad con la Resolución 2086 de 2010, el “Beneficio ilícito” consiste en la ganancia que obtiene el infractor y puede estar constituido “(...) por ingresos directos, costos evitados o ahorros de retrasos. El beneficio ilícito se obtiene de relacionar la ganancia producto de la infracción con la capacidad de detección”. Por su parte, los ahorros o costos de retraso son entendidos como “(...) la utilidad obtenida por el infractor y expresada en ahorros, derivadas de los retrasos en la realización de las inversiones exigidas por la ley.(...)”²⁷.

Siendo así, la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental (MAVDT 2010), indica que en los

²⁷ Resolución 2086 de 2010. Artículo 2°. Definiciones.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

costos de retraso “(...) se ha de establecer que se cumplieron la norma ambiental y las actividades e inversiones que de ésta dependían, pero se realizaron con posterioridad a lo exigido legamente. Por tanto, el infractor realiza la inversión requerida pero su utilidad radica en el retraso”.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho encuentra que en el presente caso la sociedad PRODECO, contrario a lo argumentado en sus alegatos de conclusión, sí obtuvo un provecho o beneficio económico, relacionado con la definición de la variable ahorros de retraso, en la medida en que no solicitó y obtuvo previamente por parte de la Autoridad Ambiental la modificación del PMA correspondiente para la ejecución de las actividades de explotación y desarrollo minero en las franjas del tajo CD y la disposición de material estéril en el botadero Sur²⁸. Sobre el particular, en concepto técnico No. 9107 del 2 de diciembre de 2024 se detalla lo siguiente:

“(...) si bien la Sociedad realizó las inversiones económicas de las cuales dependía el trámite de solicitud de modificación del instrumento ambiental, estas fueron efectuadas de forma posterior a lo debido, es decir de forma posterior a la ocurrencia de los hechos infractores, lo cual, efectivamente corresponde a la definición dada al provecho económico por ahorro de retraso. Sin embargo, revisada la documentación obrante en el expediente no se cuenta con información suficiente y precisa de los costos extemporáneos en los que se incurrió y de los que dependía la solicitud, trámite y obtención de la citada modificación, y por tanto no es posible realizar su cálculo, lo cual no significa que este beneficio ilícito por ahorros de retraso no exista, este existe, pero no es posible calcularlo.

Ahora bien, es de indicar que lo expuesto anteriormente se relaciona directamente con el agravante de “Obtener provecho económico para sí o para un tercero”, ya que la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental (MAVDT 2010), en lo referente establece lo siguiente:

“(...)”

Agravantes	Valor
(...)	(...)
Obtener provecho económico para sí o para un tercero.	(...) (En el evento en que el beneficio no pueda ser calculado)

“(...)” Subrayado y negrita fuera de texto.

Por tanto, teniendo en cuenta lo anterior, y que como se indicó, no se cuenta con información suficiente que permita calcular el beneficio ilícito, la condición establecida en la citada metodología aplica en el presente caso, en tal sentido, el agravante de “Obtener provecho económico para si o para un tercero” aplica (...).”

Siendo así, se concluye entonces que, aunque no se tiene el material probatorio que permita determinar la ocurrencia de un daño grave al ambiente, sí se encuentra

²⁸ Cabe recordar que la solicitud de modificación se radicó por radicado 2014071058-1-000 del 19 de diciembre de 2014 y que la autorización fue dada por la ANLA a través de Resolución 453 del 28 de abril de 2016.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

demostrado el hecho de haber obtenido un provecho económico, razón por la cual, este Despacho mantiene el segundo agravante expuesto dentro de la formulación de cargos en orden a delimitar el valor de la sanción a imponer.

De conformidad con lo anterior, al estar demostrado que la sociedad PRODECO en su calidad de titular del PMA, realizó actividades de explotación ampliando el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y la conformación del botadero de estériles Sur en áreas no autorizadas, infringiendo lo establecido en el artículo 7º de la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009 por haber realizado la ampliación del proyecto en condiciones distintas a las señaladas en los estudios y documentos entregados referentes a la Secuencia Minera Año 2007 – Secuencia Minera Año 2029, se concluye que, en el caso sub examine, se configuró la comisión de una infracción ambiental en los términos del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, por lo que resulta procedente y ajustado a derecho declarar a PRODECO responsable del cargo único formulado por Auto No. 2090 del 07 de mayo de 2018, dando lugar a la imposición de la sanción que en derecho corresponde.

Finalmente, y en consideración a las circunstancias de lugar, se recalca lo señalado en el concepto técnico No. 9107 del 2 de diciembre de 2024, así:

“La infracción se generó en la ampliación del tajo de explotación CD, en la convergencia de un solo pit de explotación de los sectores C y D en los que se ocupó un área aproximada de 154.271 m² por el alcance de actividades de explotación y un área en proceso de desarrollo aproximada a los 806.099 m², donde a través de medios mecánicos fueron retirados y transportados los primeros niveles de suelo y de materiales considerados como estériles. En cuanto al botadero Sur, los límites excedidos correspondieron a un área aproximada de 394.014 m² en dirección Sur de avance de disposición de estéril y de conformación. Lo anterior, de acuerdo con la información presentada en el numeral 2.3.1 del concepto técnico 679 del 20 de febrero de 2013, valorado en la Resolución 221 del 7 de marzo de 2013 por la cual se impone una medida preventiva, en el Auto 685 del 14 de marzo de 2013 por el cual se realizó seguimiento y control y Auto 1798 del 12 de mayo de 2014 mediante el cual se ordena la apertura de una investigación ambiental.

De acuerdo con la radicación 2016083068-3-000 del 13 de diciembre de 2016, se presenta en la siguiente figura las áreas no autorizadas que fueron intervenidas, donde se resaltan el botadero Sur con achurado color negro, el avance del tajo CD con achurado color naranja y el área de desarrollo del tajo (zona descapotada) con achurado color amarillo claro.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”



Figura 1. Áreas que superaron los límites del diseño minero establecido en el PMA.
Fuente: Radicación 2016083088-3-000 del 13 de diciembre de 2016.

(...)

VI. Sanción a imponer

Las normas que gobiernan la actividad de la administración en materia ambiental tienen como función la prevención y como finalidad la de brindar a las autoridades la posibilidad de asegurar la protección, integridad y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables. En tal sentido, cuando estas son transgredidas, la función de prevención debe dar paso a la sancionatoria que surge justo en el momento en que se advierte su desconocimiento.

En otras palabras, cuando se desconoce una norma de carácter ambiental, dicha conducta por acción o por omisión trae como consecuencia una sanción, que aun cuando no está encaminada a minimizar los efectos generados en el medio ambiente, sí pretende disuadir el comportamiento de quien ha obrado al margen de las obligaciones impuestas por la ley o las autoridades ambientales.

El artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, establece las sanciones a imponer como consecuencia de la infracción ambiental. Dicha disposición prevé:

“Artículo 40. Sanciones. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. La autoridad ambiental competente impondrá al (los) infractor (es), de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

(...)

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

2. Multas hasta por cien mil salarios mínimos mensuales legales Vigentes (100.000 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente)”.

Por su parte, el Decreto 1076 de 2015 que compiló el Decreto 3678 del 04 de octubre de 2010, que reglamenta el parágrafo 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, establece los criterios para la imposición de las sanciones en los siguientes términos:

“Artículo 2.2.10.1.1.3. Motivación del proceso de individualización de la sanción. *Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a que se refiere el presente reglamento. Así mismo y en el evento en que la infracción haya generado daño ambiental, el informe técnico deberá indicar las características del daño causado por la infracción”.*

En el curso del presente trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio se observó el debido proceso y se agotaron todas y cada una de las etapas procesales que establece la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024, producto de lo cual se advierte la procedencia de imponer sanción a la sociedad C.I. PRODECO S.A., identificada con NIT. 860.041.312-9, respecto de la imputación fáctica y jurídica del cargo único formulado en el Auto No. 2090 del 7 de mayo de 2018.

Así, se procedió a la expedición del Concepto Técnico No. 9107 del 2 de diciembre de 2024, que sustenta los criterios para la imposición de la sanción consistente en multa, acorde con el artículo 2.2.10.1.2.1 del Decreto 1076 de 2015, el cual dispone:

“Artículo 2.2.10.1.2.1. Multas. *Las multas se impondrán por parte de las autoridades ambientales cuando se cometan infracciones en materia ambiental, en los términos del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, y con base en los siguientes criterios:*

B: Beneficio ilícito

α: Factor de temporalidad

i: Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo

A: Circunstancias agravantes y atenuantes

Ca: Costos asociados

Cs: Capacidad socioeconómica del infractor (...).”.

Dicho concepto técnico, a su vez, encuentra sustento en la Resolución No. 2086 del 25 de octubre de 2010, por medio de la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagrada en el numeral 1º del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, que dispuso en su artículo 4º lo siguiente:

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

“Artículo 4°. Multas. Para la tasación de las multas, las autoridades ambientales deberán tomar como referencia los criterios contenidos en el artículo 4° de la presente Resolución y la aplicación de la siguiente modelación matemática:

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

Parágrafo. El riesgo potencial de afectación que se derive de aquellas infracciones que no se concretan en afectación ambiental deberá ser valorado e incorporado dentro de la variable Grado de afectación ambiental, de conformidad con lo establecido en parágrafo segundo del artículo noveno de la presente resolución (...).”

Así las cosas, se tiene que esta Autoridad rindió el concepto técnico No. 9107 del 2 de diciembre de 2024, el cual evaluó lo concerniente al proceso contenido en el expediente SAN0426-00-2018, recomendando imponer una sanción en la modalidad de multa a la sociedad C.I. PRODECO S.A., al haberse hallado responsable del cargo único formulado en Auto No. 2090 del 7 de mayo de 2018, para lo cual desarrolla en su motivación los pasos de la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracciones a Actos Administrativos, acogida por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y en el artículo 11 del Decreto 3678 del 4 de octubre de 2010, compilada en el Decreto 1076 de 2015. Del mencionado concepto técnico de tasación de multa se transcriben los aspectos más relevantes, así:

“5. SANCIONES

El presente capítulo contiene las sanciones establecidas mediante el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 con sus respectivos criterios para su imposición conforme lo establecido en el Título 10 del Decreto 1076 de 2015, la Resolución MAVDT 2086 de 2010 y la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental del MAVDT (2010).

5.1. CÁLCULO DE LA MULTA

La presente sanción se efectúa conforme lo establecido en la Resolución MAVDT 2086 de 2010²⁹ y la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental del MAVDT (2010).

A continuación, se desarrollan los criterios contenidos en el artículo 4° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010 para la aplicación del modelo matemático de tasación de la multa:

5.1.1. Beneficio Ilícito (B)

“Consiste en la ganancia o beneficio que obtiene el infractor. Este beneficio puede estar constituido por ingresos directos, costos evitados o ahorros de retrasos. El beneficio ilícito

²⁹ Por la cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

se obtiene de relacionar la ganancia o beneficio producto de la infracción con la capacidad de detección” (Artículo 2° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010)

De acuerdo con el artículo 6° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, el cálculo del beneficio ilícito podrá valorarse a partir de la estimación de las siguientes variables:

- Ingresos directos (y_1)
- Costos evitados (y_2)
- Ahorros de retraso (y_3)
- Capacidad de detección de la conducta (p)

El beneficio ilícito se determina mediante la siguiente relación:

$$B = \frac{Y * (1 - P)}{p}$$

Donde:

B: Beneficio ilícito

Y: Sumatoria de ingresos y costos

p: Capacidad de detección de la conducta

▪ **Ingresos directos (y_1)**

“Son los ingresos del infractor generados directamente por la producción, explotación o aprovechamiento expresamente prohibido en la Ley o que se ejecute sin el cumplimiento de las condiciones establecidas en esta” (artículo 2° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010). “Este tipo de ingresos se mide con base en los “ingresos reales del infractor por la realización del hecho” (Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, MAVDT. 2010)

CARGO ÚNICO

Conforme con la revisión de la documentación obrante en los expedientes permisivo LAM2622 y sancionatorio SAN0426-00-2018, no se establece que la sociedad C.I PRODECO S.A., haya obtenido ingresos directos (y_1) por la producción y explotación en los sectores de la mina no establecidos inicialmente en el PMA, como fueron las franjas del tajo CD y la disposición de material estéril en el botadero Sur, en tal sentido:

$$y_{1(\text{cargo único})} = 0$$

▪ **Costos evitados (y_2)**

“Es el beneficio económico obtenido por el incumplimiento de la norma ambiental, estimado como el valor del ahorro económico al evitar las inversiones exigidas por la norma que sean necesarias para prevenir un grado de afectación ambiental o potencial” (artículo 2° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010). “Esta variable cuantifica el ahorro económico por parte del agente al incumplir las normas ambientales y/o los actos administrativos. (...) Este ahorro se refleja en un aumento en el flujo de caja del infractor, al registrar menores egresos en la

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

cuenta de costos netos” (Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, MAVDT. 2010).

CARGO ÚNICO

Conforme con la revisión de la documentación obrante en los expedientes permisivo LAM2622 y sancionatorio SAN0426-00-2018, y luego del análisis de las circunstancias de modo, tiempo y lugar, se evidencia que la Sociedad mediante radicación 2014071058-1- 000 del 19 de diciembre de 2014 presentó ante la ANLA solicitud de modificación del PMA, del cual posteriormente se otorgó modificación a través de la Resolución 453 del 28 de abril de 2016. En tal sentido, se establece que la sociedad C.I PRODECO S.A., no incurrió en costos evitados (y_2) por la realización del hecho infractor, esto debido a que, si bien la sociedad no efectuó en su debido momento las inversiones económicas de las que dependía el trámite de modificación del instrumento ambiental, considerándose esta la opción lícita más cercana al hecho infractor, estas inversiones económicas fueron realizadas de manera posterior, correspondientes a las relacionadas con el costo de evaluación del trámite para modificación del Plan de Manejo Ambiental y el costo de los estudios ambientales respectivos para incluir como parte del desarrollo minero, las franjas del tajo CD y la conformación del botadero de estériles en los sectores A y CD.

Teniendo en cuenta lo anterior y la definición dada a la presente variable por la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental (MAVDT 2010), se establece que la sociedad no obtuvo costos evitados por la realización del hecho infractor contenido en el cargo único.

$$Y_3(\text{Cargo único}) = 0$$

▪ Ahorros de retraso (y_3)

“Es la utilidad obtenida por el infractor y expresada en ahorros, derivadas de los retrasos en la realización de las inversiones exigidas por la ley” (artículo 2° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010)

CARGO ÚNICO

Conforme con la revisión de la documentación obrante en los expedientes permisivo LAM2622 y sancionatorio SAN0426-00-2018, se establece que la sociedad C.I PRODECO S.A., incurrió en ahorros de retraso (y_3), toda vez que no realizó en su debido momento las inversiones económicas de las que dependía la solicitud del trámite de modificación del instrumento ambiental para incluir la ejecución de las actividades de explotación y desarrollo minero en las franjas del tajo CD y la disposición de material estéril en el botadero Sur, considerándose esta como la opción lícita más cercana al hecho infractor, inversiones económicas que fueron efectuadas de forma posterior ya que la sociedad mediante radicación 2014071058-1-000 del 19 de diciembre de 2014 presentó ante la ANLA solicitud de modificación del PMA, de lo cual posteriormente la ANLA otorgó modificación por medio de la Resolución 453 del 28 de abril de 2016.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Por lo anterior, teniendo en cuenta la definición dada a la presente variable por la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental (MAVDT 2010), se establece que la sociedad obtuvo un ahorro de retraso por la realización del hecho infractor contenido en el cargo único, el cual se encuentra representado en la utilidad que radico del retraso en la realización de las inversiones. No obstante, dentro de la documentación obrante en los citados expedientes, no se cuenta con información precisa y suficiente que permita calcular dicho costo. Lo cual, no significa que no exista, este asiste, pero no es posible efectuar su cálculo por falta de información.

▪ **Capacidad de detección de la conducta (p)**

“Es la posibilidad de que la autoridad ambiental detecte la ocurrencia de una infracción ambiental”

Tabla 1. Probabilidad de detección de la conducta.

Probabilidad de detección	Baja		Media		Alta	X
Justificación	<p><i>Se establece que la probabilidad de detección de la conducta realizada por el presunto infractor fue ALTA, en relación con el cargo único formulado mediante Auto 2090 del 07 de mayo de 2018 y que consideró los argumentos presentados por la sociedad C.I PRODECO S.A., a través de la radicación 2018134484-1-000 del 26 de septiembre de 2018. Lo anterior, teniendo en cuenta que la ANLA en cumplimiento de sus funciones de seguimiento y control ambiental, evidenció durante la vista realizada entre el 11 y el 15 de febrero de 2013, que la sociedad realizó actividades no autorizadas en el PMA conforme lo establecido en el artículo octavo de la Resolución 895 del 24 de mayo de 2007 modificado por el artículo séptimo de la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009, acciones correspondientes a la explotación minera en el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D, superando el límite máximo de explotación proyectado para el año 2029 y la conformación del botadero de estériles Sur, superando los límites físicos definidos en el PMA. Información que fue documentada por la ANLA a través del concepto técnico 679 del 20 de febrero de 2013, a partir del cual se expidió la Resolución 221 del 7 de marzo de 2013 (por la cual se impuso una medida preventiva), el Auto 685 del 14 de marzo de 2013 (por el cual se realizó seguimiento y control) y el Auto 1798 del 12 de mayo de 2014 (por el cual se ordenó la apertura de la investigación ambiental).</i></p>					

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Conforme con lo anterior, para el presente caso se establece una capacidad de detección de la conducta ALTA, lo cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, corresponde a un valor de 0,50.

$$p = 0,50$$

Si bien se establece lo anterior, es de aclarar que el presunto infractor obtuvo beneficio ilícito representado en ahorros de retraso (y_3) por el hecho contenido en el cargo único formulado mediante Auto 2090 del 7 de mayo de 2018, como se expuso con anterioridad, sin embargo, no es posible calcular dicho beneficio ilícito dado que no se cuenta con información suficiente y precisa que permita calcular estos costos o ahorros de retraso, por lo tanto, conforme con lo establecido en la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental del MAVDT (2010), el valor del presente criterio para efectos del cálculo de la multa corresponderá a cero “0”, y esta situación se considerará como una circunstancia agravante correspondiente a “Obtener provecho económico para si o para un tercero”.

En tal sentido:

$$B = 0$$

5.1.2. Factor de Temporalidad (α)

“Es el factor que considera la duración de la infracción ambiental, identificando si ésta se presenta de manera instantánea o continua en el tiempo”. (Artículo 2° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010).

Tabla 2. Temporalidad de los cargos

Cargo Primero: “(...) Haber realizado actividades de explotación ampliando el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y de conformación del botadero de estériles Sur, en áreas no autorizadas por la Resolución 895 del 24 de mayo de 2007 modificada con la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009 (...)”		
Fecha de inicio de infracción	Fecha de terminación de infracción	JUSTIFICACIÓN
11 de febrero de 2013	27 de septiembre de 2016	Fecha de inicio: Se establece como fecha de inicio de la infracción el 11 de febrero de 2013 , correspondiente a la fecha de la visita de seguimiento efectuada por la ANLA, donde se evidenció la infracción ambiental correspondiente a la explotación minera en el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y la conformación del botadero de estériles Sur, en áreas no autorizadas por la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009 que modificó la Resolución 895 del 24 de mayo de 2007, visita que fue documentada a través del

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

			<p>concepto técnico 679 del 20 de febrero de 2013, valorado en la Resolución 221 del 7 de marzo de 2013 (por la cual se impuso una medida preventiva), el Auto 685 del 14 de marzo de 2013 (por el cual se realizó seguimiento y control al proyecto) y el Auto 1798 del 12 de mayo de 2014 (por el cual se ordenó la apertura de la investigación ambiental).</p> <p>Fecha final: Se establece como fecha de finalización de la infracción el <u>27 de septiembre de 2016</u>, correspondiente a la fecha de ejecutoria de la Resolución 453 del 28 de abril de 2016, por medio de la cual se otorgó la modificación del PMA en el sentido de autorizar ampliar el tajo CD hacia el costado sur y ampliar el botadero Oriental – Sur del tajo C (Botadero de estériles Sur), actividades realizadas sin autorización y por las cuales se dio origen al proceso sancionatorio ambiental y que se referencian al hecho infractor contenido en el cargo único, y por las cuales se impuso medida preventiva mediante la Resolución 221 del 7 de marzo de 2013.</p>
--	--	--	--

A continuación, se determina el factor temporalidad de acuerdo con el procedimiento indicado en el parágrafo 3 del artículo 7° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, de la siguiente forma:

CARGO ÚNICO:

FECHA INICIAL: 11 de febrero de 2013

FECHA FINAL: 27 de septiembre de 2016

De acuerdo con lo anterior, la duración del hecho ilícito se presenta de forma continua superando los 365 días, en tal sentido, la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental (MAVDT, 2010) contempla un factor de temporalidad acotado entre 1 y 4, siendo este último valor el correspondiente a una acción sucesiva de 365 días o más, por lo tanto, para el presente caso se tomará como factor de temporalidad el valor de 4.

En tal sentido:

$$\alpha \text{ (Cargo único)} = 4$$

5.1.3. Grado de Afectación Ambiental y/o Evaluación De Riesgo (i)

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

“Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos. Se obtiene a partir de la valoración de ciertos atributos, los cuales determinan la importancia de afectación” (Artículo 2° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010)

▪ **Identificación de la afectación y/o riesgo**

Tabla 3. Cargos vs bienes de protección afectados y/o en riesgo.

H	Descripción del cargo	Bienes de Protección	Tipo de incumplimiento		
		B1	Afectación	Riesgo	Normativo
H1	Haber realizado actividades de explotación ampliando el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y de conformación del botadero de estériles Sur, en áreas no autorizadas por la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007 modificada con la Resolución No. 464 del 6 de marzo de 2009, presuntamente incumpliendo lo establecido en el artículo 7° de la Resolución No. 464 del 6 de marzo de 2009, modificatoria del artículo 8° de la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007, así como de los artículos décimo octavo y vigésimo primero de la Resolución No. 895 del 24 de mayo de 2007.	Suelo	A1		

CARGO ÚNICO:

Inicialmente se aclara que el cargo único formulado mediante el Auto 2090 del 7 de mayo de 2018, está compuesto por dos hechos: 1) Haber realizado actividades de explotación ampliando el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D; y 2) Haber realizado actividades de conformación del botadero de estériles Sur, ambos hechos realizados en áreas no autorizadas en el instrumento de manejo ambiental.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Para las actividades de explotación ampliando el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D, teniendo en cuenta lo expuesto en el concepto técnico 679 del 20 de febrero de 2013, el cual expone que:

“(…) la zona ya explotada que se encuentra por fuera de los límites aprobados dentro del diseño minero, es una zona que actualmente es objeto de minado mediante arranque y acarreo de material, realizándose trabajos entre las cotas 35 y 55 (cota de superficie). De otra parte, en el área donde se evidenciaron labores de desarrollo consistente en el descapote y acarreo mecánico del suelo y primeros niveles de estériles, se pudo inferir la presencia de un ecosistema intervenido de bosque y sabana, con una zona de vida de bosque seco tropical, en que se identifica una cobertura vegetal de sabana arbolada. Igualmente este sector se caracteriza por presentar un relieve que va de plano a ligeramente ondulado y una topografía enmarcada entre alturas de 65 y 70 m.s.n.m. (...)”

Se considera que con dicha actividad se generó una afectación al bien de protección del recurso suelo, debido a los cambios producidos en su estructura por la pérdida del horizonte orgánico y de minerales por las actividades de explotación, las cuales no se encontraban autorizadas y por tanto sus impactos tampoco se encontraban considerados.

En cuanto a las actividades de conformación del botadero de estériles Sur, teniendo en cuenta lo expuesto en el concepto técnico 679 del 20 de febrero de 2013, donde se indica que:

“(…) los contornos de avance del botadero Sur se encuentran por fuera de los límites autorizados por la Resolución 464 del 6 de marzo de 2008, con un área excedida de aproximadamente 394.012 m², en dirección sur de avance de disposición de estéril y de conformación

El estado actual del botadero Sur, con respecto a los diseños aprobados, presenta una variación evidente en área y en altura, ya que se pudo corroborar que a la fecha dicho botadero cuenta con 4 niveles de 20 m de altura cada uno, alcanzando una cota máxima parcial de 140 nm con respecto a lo aprobado, el cual consistía en cuatro niveles que sumados llegaban a la cota de 110 m.

Si bien la conformación del botadero sur se realizó guardando una pendiente que permitiera guardar el equilibrio a partir del ángulo de reposo del material de estéril, los diferentes niveles y caras libres de los taludes presentan procesos erosivos que ocasionan la formación de surcos, cárcavas y caída de bloques, lo cual obedece a la implementación inadecuada de un sistema de conducción de aguas de escorrentía superficial. Como constancia de lo anterior, no se observaron durante el recorrido la conformación de zanjas o cunetas de coronación, canales interceptores, disipadores de energía y cunetas perimetrales, que en conjunto permitieran controlar y manejar la fuerza hidráulica de las aguas de escorrentía superficiales.

En la inspección ocular del contorno del botadero Sur, se evidenció que los materiales provenientes de las zonas y sectores superiores del botadero en sus diferentes flancos llegan a las zonas bajas aportando sedimentos, los cuales superan los 30 centímetros de espesor. En cuanto a las características naturales del área afectada, estas coinciden con las descritas para la zona de avance del tajo CD. (...)”

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Se considera que producto de la citada actividad se presentó un riesgo de afectación al recurso suelo por el aporte de sedimentos los cuales pueden llegar a alterar la calidad del suelo.

Con respecto a lo anterior, es importante resaltar que la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental (MAVDT 2010), establece lo siguiente:

*“(…) A partir del cruce de información **se deben determinar las afectaciones relevantes para su estimación.** (…)*. Negrita y subrayado fuera de texto (sic).

De acuerdo con lo anterior, al tener un cargo único compuesto por dos hechos y teniendo en cuenta lo establecido en la Metodología para el Cálculo de Multas, para el desarrollo del presente criterio de grado de afectación ambiental se determina que la afectación relevante corresponde a la generada al bien de protección recurso suelo por los cambios producidos en su estructura por la pérdida del horizonte orgánico y de minerales. Por tanto, esta será la afectación que se estimará.

• Afectación al bien de protección Suelo (A1):

Se considera que el bien de protección suelo sufrió una afectación por cambios en la estructura del suelo debido a la pérdida del horizonte orgánico y de minerales, derivado de las actividades desarrolladas por la sociedad C.I PRODECO S.A. en la mina Calenturitas, consistentes en la ampliación de la explotación del tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D, actividades no autorizadas en la Resolución 895 del 24 de mayo de 2007 modificada con la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009.

Lo anterior, en consideración de la información presentada en el numeral 2.3.1 del concepto técnico 679 del 20 de febrero de 2013, valorado en la Resolución 221 del 7 de marzo de 2013, Auto 685 del 14 de marzo de 2013 y Auto 1798 del 12 de mayo de 2014, en el cual el equipo de seguimiento ambiental de la ANLA señaló que la sociedad realizó actividades mineras ampliando el tajo de explotación CD (en la convergencia en un solo pit de explotación de los sectores C y D) en los que se ocupó un área aproximada de 154.271 m² por el alcance de actividades de explotación y un área en proceso de desarrollo aproximada a los 806.099 m², en donde se observó que a través de medios mecánicos fueron retirados y transportados los primeros niveles de suelo y de materiales considerados como estériles.

Es así, que con las actividades antes descritas desarrolladas por la sociedad y referidas en el concepto técnico 679 del 20 de febrero de 2013, valorado en la Resolución 221 del 7 de marzo de 2013, Auto 685 del 14 de marzo de 2013 y Auto 1798 del 12 de mayo de 2014, se considera que el suelo sufrió una afectación por cambios en su estructura debido a la pérdida del horizonte orgánico y de minerales, con ocasión de la intervención mediante el descapote, remoción de cobertura vegetal, compactación y acarreo mecánico de materiales en un área aproximada de 1.354.384 m² (135,44 ha), equivalente a la suma de las áreas excedidas y referidas en el precitado concepto técnico, respecto al área autorizada de intervención en la

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Resolución 895 del 24 de mayo de 2007 modificada con la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009.

En la figura 2, extraída de la radicación 2022046955-3-000 del 14 de marzo de 2022 remitida por Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales de la ANLA, se presenta el plano del Plan Minero para el año 2015 (plano en PDF), allegado en el Estudio de Impacto Ambiental de la Mina Calenturitas – Zona Norte y la desviación del río Calenturitas, mediante radicado 4120-E1-72695 del 1 de julio de 2008, frente a una imagen satelital Ikonos-2 del 2 de febrero de 2013, evidenciado en la parte sur oriental (en la zona señalada por la flecha negra) el desarrollo de actividades por fuera de las áreas solicitadas para la explotación minera del tajo CD (polígono café) y aprobadas en la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009; asimismo, en la zona señalada por la flecha roja se identifica el descapote de cobertura vegetal que coincidiendo con lo consignado en el Concepto Técnico 679 del 10 de febrero de 2013 y en el área resaltada en verde, al sur oeste de la imagen, se identificó que se adelantaron actividades por fuera de las áreas dispuestas para el botadero Sur oriental (polígono naranja), ubicado al suroriente del tajo minero CD.



Figura 2 Avance minero - Resolución 464 del 6 de marzo de 2009. 2013.

Fuente: Radicación 2022046955-3-000 del 14 de marzo de 2022, figura 2. Grupo de Servicios Geoespaciales – SSLA, 2022. ÁGIL SAT, Plano del Plan Minero para el año 2015, radicado 4120-E1-72695 del 1 de julio de 2008, imagen satelital Ikonos-2 del 2 de febrero de 2013, con una resolución espacial de 0,6 metros y Concepto Técnico 679 del 10 de febrero de 2013.

Es así que, la sociedad C.I. PRODECO S.A., al realizar las actividades de explotación minera y disposición de materiales estériles en áreas no permitidas en la mina Calenturitas ampliando los polígonos autorizados (ampliación de la explotación del tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D, generó afectación al recurso suelo por cambios en su estructura debido a la pérdida del horizonte orgánico y minerales, impactos en esta área no autorizada que no se encontraban evaluados ni contemplados.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

▪ **Calificación de atributos**

Tabla 4. Matriz de calificación de atributos para la valoración de la importancia de la afectación.

ATRIBUTO	CALIFICACIÓN	A1
INTENSIDAD (IN) <i>Define el grado de incidencia de la acción sobre el bien de protección.</i>	<i>Afectación del bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre 0 y <34%.</i>	X
	<i>Afectación del bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre 34% y < 67%.</i>	
	<i>Afectación del bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma y comprendida en el rango entre 67% y < 100%.</i>	
	<i>Afectación del bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma igual o superior al 100%.</i>	
EXTENSIÓN (EX) <i>Se refiere al área de influencia del impacto en relación con el entorno</i>	<i>Cuando la afectación puede determinarse en un área localizada e inferior a una (1) hectárea.</i>	
	<i>Cuando la afectación incide en un área determinada entre una (1) hectárea y cinco (5) hectáreas.</i>	
	<i>Cuando la afectación se manifiesta en un área superior a cinco (5) hectáreas</i>	X
PERSISTENCIA (PE) <i>Se refiere al tiempo que permanecería el efecto desde su aparición y hasta que el bien de protección retorne a las condiciones previas a la acción</i>	<i>Si la duración del efecto es inferior a seis (6) meses</i>	X
	<i>Cuando la afectación no es permanente en el tiempo, se establece un plazo temporal de manifestación entre seis (6) meses y cinco (5) años</i>	
	<i>Cuando el efecto supone una alteración indefinida en el tiempo, de los bienes de protección o cuando la alteración es superior a cinco (5) años</i>	
REVERSIBILIDAD (RV) <i>Capacidad del bien de protección ambiental afectado de volver a sus condiciones anteriores a la afectación por medios naturales,</i>	<i>Cuando la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en un periodo menor de 1 año.</i>	
	<i>Aquel en el que la alteración puede ser asimilada por el entorno de forma medible en el mediano plazo, debido al funcionamiento de los procesos naturales de sucesión ecológica y de los mecanismos de autodepuración del medio. Es decir, entre uno (1) y diez (10) años.</i>	X
	<i>Cuando la afectación es permanente o se supone la imposibilidad o dificultad extrema de</i>	

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

<i>una vez se haya dejado de actuar sobre el ambiente</i>	<i>retornar, por medios naturales, a sus condiciones anteriores. Corresponde a un plazo superior a diez (10) años</i>	
RECUPERABILIDAD (MC)	<i>Si se logra en un plazo inferior a seis (6) meses.</i>	
<i>Capacidad de recuperación del bien de protección por medio de la implementación de medidas de gestión ambiental.</i>	<i>Caso en el que la afectación puede eliminarse por la acción humana, al establecerse las oportunas medidas correctivas, y así mismo, aquel en el que la alteración que sucede puede ser compensable en un periodo comprendido entre 6 meses y 5 años.</i>	X
	<i>Caso en que la alteración del medio o pérdida que supone es imposible de reparar, tanto por la acción natural como por la acción humana.</i>	

Justificación

▪ **CARGO ÚNICO**

Afectación Bien de protección suelo - A1:

Intensidad (IN): Se considera para el presente atributo una calificación del bien de protección representada en una desviación del estándar fijado por la norma en el rango comprendido entre 0% y <34%, tomando como referencia que se generó una afectación al recurso suelo por cambios en la estructura del suelo dado a la pérdida del horizonte orgánico y de minerales, teniendo en cuenta que se encontraba en áreas adyacentes a los polígonos que sí estaban autorizados en el PMA establecido mediante Resolución 895 del 24 de mayo de 2007 modificada con la Resolución 464 del 6 de marzo de 2009, áreas que no presentaban una condición especial de protección (de exclusión o de especial importancia ecológica), y en consideración del tipo de los suelos que fue intervenido en el área de proyecto según la descripción presentada en la parte motiva de la Resolución 895 del 24 de mayo de 2007 que señala “(...) éstos son poco evolucionados como es el caso de los Entisoles y los Inceptisoles que son los que dominan en el área directa del proyecto. Específicamente, en las terrazas deposicionales hay transformaciones del suelo por ganancia y pérdida de materiales, además es común encontrar horizontes enterrados; también es común encontrar acumulaciones de hierro a través del perfil en forma de concreciones que forman una coraza que impide la circulación del aire, agua y la fácil penetración de las raíces, éstas están asociadas con concentraciones altas de aluminio (...)”.

Conforme a lo expuesto, se establece una calificación de la intensidad de la afectación al bien de protección suelo comprendida entre 0% y <34%.

Extensión (EX): Para el presente atributo se tiene que el área de incidencia de la afectación al recurso suelo por cambios en su estructura dado a la pérdida del horizonte orgánico y de minerales, fue de aproximadamente 135,44 ha, que corresponde a las áreas que fueron excedidas respecto a los límites de los polígonos autorizados en el PMA para la explotación del tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D, tal como se presenta en la siguiente figura, en la que se visualizan las imágenes satelitales del área de

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

explotación y aprovechamiento de los polígonos autorizados (líneas color amarillo, naranja y marrón) respecto a la intervención real que realizó la sociedad.



Figura 3 Avanza minero - Resolución 464 del 6 de marzo de 2009, 2014 - 2016.

Fuente: Radicación 2022046955-3-000 del 14 de marzo de 2022, figura 4. Grupo de Servicios Geoespaciales – SSLA, 2022. ÁGIL SAT, Plano del Plan Minero para el año 2015, radicado 4120-E1-72695 del 1 de julio de 2008, imagen satelital Ikonos-2 del 2 de febrero de 2013, con una resolución espacial de 0,6 metros y Concepto Técnico No. 679 del 10 de febrero de 2013.

Persistencia (PE): *En consideración a que el incumplimiento fue evidenciado por la Autoridad Ambiental durante la visita del 11 al 15 de febrero de 2013 documentada a través del concepto técnico 679 del 20 de febrero de 2013 y que a través de la medida preventiva impuesta mediante Resolución 221 del 7 de marzo de 2013 se suspendieron de manera inmediata las actividades de explotación del tajo de CD (en la convergencia en un solo pit de explotación de los sectores C y D) en áreas no autorizadas en el PMA, para la afectación generada al recurso suelo se establece que, la persistencia del impacto generado por los cambios en la estructura del suelo debido a la pérdida del horizonte orgánico y minerales derivado de la intervención directa a través de las actividades de descapote, remoción de cobertura vegetal, compactación y acarreo mecánico de materiales permaneció un plazo de tiempo inferior a (6) meses, ya que esta actividad que dio lugar al impacto generado estuvo suspendida.*

Reversibilidad (RV): *Se determina que los cambios en la estructura del suelo dado a la pérdida del horizonte orgánico y los minerales, derivado de la intervención directa a través de las actividades de descapote, remoción de cobertura vegetal, compactación y acarreo mecánico de materiales durante la explotación del tajo de CD (en la convergencia en un solo pit de explotación de los sectores C y D) en áreas no autorizadas en el PMA, podrían ser asimilados por el entorno en un plazo comprendido entre uno (1) y diez (10) años, ya que el bien de protección por procesos naturales influenciados por la luz del sol, la lluvia, la polinización y los microorganismos involucrados en el ciclo de nutrientes en el suelo, permite que el horizonte orgánico se regenere.*

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Recuperabilidad (MC): Se considera que los cambios en la estructura del suelo dado a la pérdida del horizonte orgánico y de minerales derivado del desarrollo de actividades no autorizadas en la mina calenturitas, podría ser compensado por la acción humana en un plazo comprendido entre seis (6) meses y cinco (5) años, mediante la implementación de medidas de manejo correctivas, como las planteadas por la sociedad C.I. PRODECO S.A. en el proyecto 2. (Rehabilitación de suelos degradados por las actividades mineras) de la ficha PMA_CAL_F03_02_Suelos (Plan de Manejo para rehabilitación de suelos y adecuación de tierras intervenidas por la actividad minera), presentado a través de la radicación 4120-E1-84552 del 16 de agosto de 2007; consistentes en modelar el terreno hasta la cota topográfica que fue intervenida o modificada, estabilizar los taludes, implementar sistemas de drenaje para el control de la escorrentía y disipadores de energía en caso de ser necesarios para mitigar la posible erosión del terreno. Una vez conformado el terreno, extender una capa del suelo orgánico de aproximadamente 15 cm de espesor y revegetalizar con material vegetal nativo para minimizar la erosión del suelo por acción del viento o de las lluvias.

Conforme con lo anterior, la calificación de los atributos para la estimación de **la importancia de la afectación del bien de protección suelo (A1)** corresponde a los siguientes valores:

ATRIBUTO	CALIFICACIÓN
INTENSIDAD (IN)	1
EXTENSION (EX)	12
PERSISTENCIA (PE)	1
REVERSIBILIDAD (RV)	3
RECUPERABILIDAD (MC)	3

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

$$I = (3 \cdot 1) + (2 \cdot 12) + 1 + 3 + 3$$

$$I_{\text{(Carga única)}} = 34$$

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta la tabla contenida en el artículo 7° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, la importancia de la afectación A1 (recurso suelo) se clasifica como **Moderada**.

VALOR MONETARIO DE IMPORTANCIA DE LA AFECTACIÓN

El procedimiento para el cálculo se basa de acuerdo con lo establecido en el artículo 7° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010:

$$i = (22.06 \cdot SMMLV) \cdot I$$

En concordancia con el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, que establece:

“(…) ARTÍCULO 49. CÁLCULO DE VALORES EN UVT. A partir del 1 de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT). En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente.

PARÁGRAFO. Los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, que se encuentren ejecutoriados con anterioridad al 1 de enero de 2020 se mantendrán determinados en smmlv (...).

Se establece la equivalencia al 01 de enero de 2020 de salarios mínimos en UVT:

Donde:

$SMMLV_{1 \text{ ENERO } 2020} = \877.803

$UVT_{\text{ENERO } 2020} = \35.607 (Resolución 84 del 28 de noviembre de 2019 -DIAN)

$UVT_{\text{ENERO } 2023} = \42.412 (Resolución 1264 del 18 de noviembre de 2022 - DIAN)

$$1SMMLV = xUVT$$

$$x = \frac{1SMMLV(2020)}{UVT(2020)}$$

$$x = \frac{\$877.803}{\$35.607}$$

$$i = \left(22.06 + \left(\frac{\$877.803}{\$35.607} \right) * UVT(2023) \right) * i$$

Ahora bien, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, que establece:

“(…) **ARTÍCULO 313. UNIDAD DE VALOR BÁSICO -UVB-.** Créase la Unidad de Valor Básico -UVB-. El valor de la Unidad de Valor Básico -UVB- se reajustará anualmente en la variación del Índice de Precios al Consumidor-IPC- sin alimentos ni regulados, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE-, en el periodo comprendido entre el primero (1) de octubre del año anterior al año considerado y la misma fecha del año inmediatamente anterior a este.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará mediante Resolución antes del primero (1) de enero de cada año, el valor de la Unidad de Valor Básico -UVB- aplicable para el año siguiente.

(...)

Todos los cobros; sanciones; multas; tarifas; requisitos financieros para la constitución, la habilitación, la operación o el funcionamiento de empresas públicas y/o privadas; requisitos de capital, patrimonio o ingresos para acceder y/o ser beneficiario de programas del estado; montos máximos

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

establecidos para realizar operaciones financieras; montos mínimos establecidos para el pago de comisiones y contraprestaciones definidas por el legislador; cuotas asociadas al desarrollo de actividades agropecuarias y de salud; clasificaciones de hogares, personas naturales y personas jurídicas en función de su patrimonio y/o sus ingresos; incentivos para la prestación de servicio público de aseo; y honorarios de los miembros de juntas o consejos directivos, actualmente denominados y establecidos con base en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario - UVT-, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- del año 2023, conforme lo dispuesto en este artículo.

PARÁGRAFO PRIMERO. Si como consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo el valor de los conceptos objeto de indexación no es un número entero, se deberá aproximar dicho valor a la cifra con dos (2) decimales más cercana; y si es inferior a una (1) Unidad de Valor Básico -UVB-, se deberá aproximar a la cifra con tres (3) decimales más cercana. (...)

Conforme con lo anterior, se establece la equivalencia, en los siguientes términos:

Donde:

Unidad de Valor Básico - UVB₂₀₂₃ = \$10.000 (Artículo 313 de la Ley 2294 de 2023)
Unidad de Valor Básico - UVB₂₀₂₄ = \$10.951 (Artículo 1° de la Resolución 3268 de 2023)

$$\left(\frac{\$877.803}{\$35.607}\right) \cdot UVT(2023) = \left(\frac{\$877.803}{\$35.607}\right) \cdot X \cdot UVB(2023)$$

$$UVT(2023) = X \cdot UVB(2023)$$

$$42.412 = X \cdot UVB(2023)$$

$$42.412 = X \cdot \$10.000$$

$$4,2412 UVB = X$$

Entonces:

$$\left(\frac{\$877.803}{\$35.607}\right) \cdot 4,2412 UVB = 104,56 UVB$$

Por tanto, la ecuación para calcular el valor monetario de la evaluación del riesgo corresponde a la siguiente:

$$i = (22.06 * (104.56 * UVB (\text{año a tasar}))) * I$$

En tal sentido:

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

$$i = (22.06 * (104.56 * UVB_{(2024)})) * I$$

$$i = (22.06 * (104.56 * 10.951)) * 34$$

$$I = \$858.823.221$$

5.1.4 Circunstancias Agravantes y Atenuantes (A)

“Las circunstancias atenuantes y agravantes son factores que están asociados al comportamiento del infractor, al grado de afectación del medio ambiente o del área, de acuerdo con su importancia ecológica o al valor de la especie afectada, las cuales se encuentran señaladas de manera taxativa en los artículos 6 y 7 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009”. (Artículo 2° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010).

A continuación, se procede a calificar las circunstancias agravantes y atenuantes conforme con lo establecido en el artículo 9° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010 y la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental del MAVDT (2010):

Tabla 5. Agravantes y/o Atenuantes

AGRAVANTES	OBSERVACIONES	VALOR
Reincidencia. En todos los casos la autoridad deberá consultar el RUIA y cualquier otro medio que provea información sobre el comportamiento pasado del infractor.	Se consultó el 26 de noviembre de 2024, la página web el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA en la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales En Línea – VITAL, (http://vital.minambiente.gov.co/SILPA_U_T_PRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubi=c=ext), evidenciándose que la sociedad C.I. PRODECO S.A identificada con NIT. 860.041.312-9, cuenta con tres (3) registros de sanciones activas (Ver Figura 4 hasta la Figura 7).	0.2
Que la infracción genere daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.	N/A	N/A
Cometer la infracción para ocultar otra.	N/A	N/A
Rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros.	N/A	N/A
Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta	N/A	N/A
Atentar contra recursos naturales ubicados en área protegidas, o declaradas en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción, o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición.	N/A	N/A

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica	N/A	N/A
Obtener provecho económico para sí o para un tercero.	El presunto infractor obtuvo beneficio ilícito representado en ahorros de retraso (y ₃) por la realización del hecho contenido en el cargo único formulado mediante el Auto 2090 del 7 de mayo de 2018, consistente en “Haber realizado actividades de explotación ampliando el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y de conformación del botadero de estériles Sur, en áreas no autorizadas” el cual, no pudo ser calculado, tal y como se expone en el numeral 5.1.1 del presente concepto técnico, conforme con lo establecido en la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental– Manual Conceptual y Procedimental del MAVDT (2010), dicha situación se considera como la presente circunstancia agravante.	0,2
Obstaculizar la acción de las autoridades ambientales.	N/A	N/A
El incumplimiento total o parcial de las medidas preventivas	N/A	N/A
Que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada, lo cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que esté sometida.	N/A	N/A
Las infracciones que involucren residuos peligrosos.	N/A	N/A
ATENUANTES	OBSERVACIONES	VALOR
Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia.	N/A	N/A
Resarcir o mitigar por iniciativa propia el daño, compensar o corregir el perjuicio causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor.	N/A	N/A

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

<i>Que con la infracción no exista daño al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o la salud humana.</i>	<i>El hecho infractor contenido en el cargo único se evaluó en el criterio (i) como una infracción que generó afectación al recurso suelo, no como daño.</i>	<i>Circunstancia valorada en la (i)</i>
--	--	---

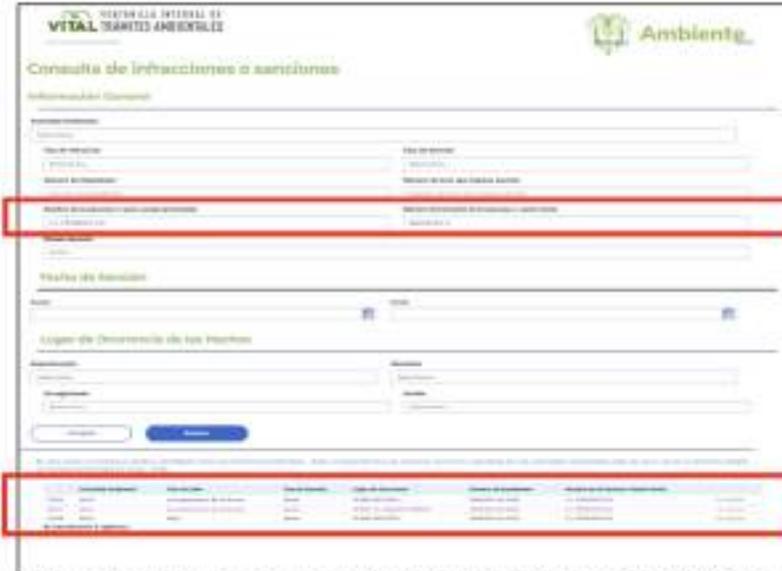


Figura 4 Consulta de infracciones o sanciones VITAL – RUIA. Sociedad C.I. PRODECO S.A. identificada con NIT. 860.041.312-9
Fuente: http://vital.minambiente.gov.co/SILPA_UTPRE/RUIA/ConsultarSanciones.aspx?Ubic=ext (consultado 25 de noviembre de 2024).

**“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO
SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”**



Figura 5 Consulta de infracciones o sanciones VITAL – RUIA. Sociedad C.I. PRODECO S.A identificada con NIT. 860.041.312-9. Código: 33352

Fuente: http://vital.minambiente.gov.co/SILPA_UTPRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubic=est (consultado 28 de noviembre de 2024).



Figura 6 Consulta de infracciones o sanciones VITAL – RUIA. Sociedad C.I. PRODECO S.A identificada con NIT. 860.041.312-9. Código: 35017

Fuente: http://vital.minambiente.gov.co/SILPA_UTPRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubic=est (consultado 28 de noviembre de 2024).



Figura 7 Consulta de infracciones o sanciones VITAL – RUIA. Sociedad C.I. PRODECO S.A identificada con NIT. 860.041.312-9. Código: 35246

Fuente: http://vital.minambiente.gov.co/SILPA_UTPRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubic=est (consultado 28 de noviembre de 2024).

De acuerdo con lo anterior, para el presente caso se consideran dos (2) circunstancias agravantes y ninguna circunstancia atenuante.

$$A = \sum \text{Agravantes} + \text{Atenuantes}$$

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

$$A = 0,2 + 0,2$$

$$A = 0,4$$

En tal sentido:

$$A = 0,4$$

5.1.5. Costos Asociados (Ca)

“De conformidad con el Decreto 3678 de 2010, corresponde a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor en los casos en que establece la ley. Estos costos son diferentes a aquellos que le son atribuibles a la autoridad ambiental en ejercicio de la función policiva que le establece la ley 1333 de 2009” (Artículo 11° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010)

De acuerdo con la información obrante en el expediente SAN0426-00-2018, establece que el hecho objeto del cálculo pecuniario del presente informe, no incurre en costos asociados conforme lo establece el Artículo 11° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, por lo tanto, para el cálculo de la multa el costo asociado tendrá un valor de cero “0”.

En tal sentido:

$$Ca = 0$$

5.1.6. Capacidad Socioeconómica (Cs)

“Es el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria”. (Artículo 2° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010).

*Una vez consultada la página web del Registro Único Empresarial y Social – RUES (página web: <https://rues.org.co/>) el día 7 de noviembre de 2024, se evidencia para la Sociedad C.I. PRODECO S.A identificada con NIT. 860.041.312-9, la siguiente información (Ver Figura 8 y Figura 9 **Error! Reference source not found.**):*

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”



Figura 8 Certificado de Existencia y Representación Legal – Sociedad C.I. PRODECO S.A identificada con NIT. 860.041.312-9

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

Fuente: Registro Único Empresarial y Social-RUES. <https://www.rues.org.co/> (consultado el 7 de noviembre del 2024).

2024	
Activos Corrientes	\$ 224.200.000.000
Activos No Corrientes	\$ 803.330.742.000
Activos Totales	\$ 1.027.530.742.000
Pasivos Corrientes	\$ 125.053.270.000
Pasivos No Corrientes	\$ 275.281.207.000
Pasivos Totales	\$ 400.334.477.000
Patrimonio Neto	\$ 627.196.265.000
Patrimonio Patrimonio	\$ 1.124.340.124.000
Patrimonio Social	\$ 0
Ingresos Actividad Ordinaria	\$ 1.767.319.230.000
Otros Ingresos	\$ 136.261.997.000
Costos de Ventas	\$ 1.080.234.511.000
Gastos Operacionales	\$ 0
Otros Gastos	\$ 13.073.833.000
Gastos Impuestos	\$ 1.000
Utilidad Posible Operacional	\$ 12.002.201.000
Resultado del Periodo	\$ -10.000.242.000

Figura 9 Información Financiera – C.I. PRODECO S.A identificada con NIT. 860.041.312-9.
Fuente: Registro Único Empresarial y Social-RUES. <https://www.rues.org.co/> (consultado el 7 de noviembre del 2024).



Figura 10 Información de actividad económica – C.I. PRODECO S.A identificada con NIT. 860.041.312-9.
Fuente: Registro Único Empresarial y Social-RUES. <https://www.rues.org.co/> (consultado el 20 de noviembre del 2024).

De acuerdo con lo expuesto en el Certificado de Existencia y Representación Legal consultado en la página web del RUES para la Sociedad C.I. PRODECO S.A identificada con NIT. 860.041.312-9, se observa que la última información registrada por la sociedad corresponde al año 2024 (Figura 9) y conforme con la información financiera registrada se evidencia que sus ingresos por actividad ordinaria corresponden a un valor de **\$1.767.319.230.000**.

Ahora bien, conforme con lo dispuesto en el Artículo tercero de la Resolución 2225 del 5 de diciembre del 2019 (norma que empezó a regir en la entrada en vigor del Decreto 957 del 5 de junio del 2019), en relación con la actividad económica de la citada empresa (Figura 10), esta se encuentra catalogada en la “Sección G”, registrada en la división 46, en el grupo 466, con la clase 4661 (Comercio al por mayor de combustibles sólidos, líquidos, gaseosos y productos conexos); con rango aplicable “RSC”, por lo tanto, conforme el Artículo 1° de la citada Resolución se clasifica en el rango sector “Comercio”.

**“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO
SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”**

Así las cosas, dicho ingreso reportado por actividad ordinaria equivale a 37.550.605 UVT, lo cual, conforme con la citada Resolución se ubica dentro del rango de empresa “**GRANDE**” (Mayor a 2.160.692 UVT). En tal sentido, conforme lo establecido en la Tabla 2 del Artículo 10° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, su capacidad socioeconómica corresponde a un valor de factor de ponderación de 1.

En tal sentido:

$$Cs = 1$$

5.1.7. Tasación de la Multa

Una vez definidos todos los criterios se procede al desarrollo del modelo matemático conforme a lo establecido en el Artículo 4° de la Resolución MAVDT 2086 de 2010.

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

Donde:

<i>B</i>	= Beneficio Ilícito
<i>α</i>	= Temporalidad
<i>I</i>	= Grado de afectación y/o evaluación de riesgo
<i>A</i>	= Agravantes – Atenuantes
<i>Ca</i>	= Costos asociados
<i>Cs</i>	= Capacidad Socioeconómica

Reemplazando en la ecuación obtendremos la tasación de la multa:

$$\begin{aligned} \text{Multa} &= B + [(\alpha * i) * (1 + A) + Ca] * Cs \\ \text{Multa} &= 0 + [(4 * \$ 858.823.221) * (1 + 0.4) + 0] * 1 \\ \text{Multa} &= \$ 4.809.410.038 \end{aligned}$$

(...)

6. MEDIDAS COMPENSATORIAS

Conforme lo dispuesto en el en el Artículo 31 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, y de acuerdo con lo manifestado en el presente documento, donde se estableció que por la realización del cargo único se generó afectación al recurso suelo, teniendo en cuenta que, los hechos infractores contenidos en el cargo único formulado mediante Auto 2090 del 7 de mayo de 2018, fueron autorizados de forma posterior por la ANLA mediante la Resolución 453 del 28 de abril de 2016, en el cual se aprobaron las actividades de explotación ampliando el tajo CD en la convergencia del pit de explotación de los sectores C y D y de conformación del botadero de estériles Sur, donde se establecieron en el numeral 6.13 del artículo cuarto de la precitada resolución, para el bien de protección del recurso suelo, incluir en la ficha de Manejo para la Compensación de Coberturas Vegetales y Suelos productivos por intervención de las actividades mineras PMA-CAL-B-07, los requerimientos que a

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

través de las Resoluciones 464 de 2009, 63 de 2011 y 1138 de 2014 habían sido establecidos por concepto de compensación (Fortalecimiento de procesos sucesionales, afectación de especies vegetales amenazadas, y pérdida permanente de la capacidad de uso del suelo), además de la inclusión de las compensaciones que para el caso de la nueva área no autorizada atribuible al desarrollo del rediseño del proyecto minero (156,43 ha).

Por lo anterior, en lo referente al bien de protección ambiental SUELO, se determina la no procedencia de imposición de medidas compensatorias, ya que estas fueron establecidas en el expediente permisivo.

7. RECOMENDACIONES

Se recomienda la imposición de la siguiente sanción:

- **Multa:** Una vez aplicados los criterios para la tasación de multas contenidos en la Resolución MAVDT 2086 de 2010 y conforme a la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental – Manual Conceptual y Procedimental (MAVDT, 2010), se establece que la cuantía de la sanción de multa para la sociedad C.I. PRODECO S.A identificada con NIT. 860.041.312-9., por el cargo único formulado en el Auto 2090 del 7 de mayo de 2018, dentro de la investigación ambiental iniciada a través del Auto 1798 del 12 de mayo del 2014, corresponde a un valor de **CUATRO MIL OCHOCIENTOS NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS DIEZ MIL TREINTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$4.809.410.038)**, por los argumentos analizados en el presente concepto técnico”.

VII. Conclusión

Así las cosas, una vez probada la comisión de una infracción por parte de la empresa PRODECO, se procederá a declarar la responsabilidad de la mencionada frente a la conducta reprochada en el artículo primero del Auto No. 2090 del 7 de mayo de 2018.

En consecuencia, se impondrá sanción de multa en cuantía de **CUATRO MIL OCHOCIENTOS NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS DIEZ MIL TREINTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$4.809.410.038)**, por la infracción asociada al cargo único imputado dentro del presente procedimiento sancionatorio ambiental.

VIII. Consideraciones Finales

De los terceros intervinientes

Este Despacho considera necesario realizar las siguientes precisiones frente a la comunicación de los actos administrativos expedidos en el desarrollo del presente procedimiento sancionatorio ambiental:

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

- El presente proceso sancionatorio ambiental es un trámite independiente del seguimiento y control ambiental que adelanta esta entidad dentro del expediente LAM2622 para verificar el correcto desarrollo del proyecto minero.
- En el transcurso del seguimiento ambiental contenido en el expediente LAM2622 han sido reconocidos, entre otros, los siguientes terceros intervinientes: Misael Liz Quintero, María Fernanda Torres Lacouture, Moisés Alberto Ariza Ariño, Jesús Enrique Mendoza Guerra, José Luis Arredondo y Luis Orlando Álvarez Bernal, Palmeras de Alamosa Ltda. y Palmagro S.A., a través de los Autos Nos. 1375 del 25 de mayo de 2007, 948 del 27 de marzo de 2008, 2149 del 9 de julio de 2008, 3131 del 20 de octubre de 2008 y 3831 del 26 de diciembre de 2008.
- Dado que los procedimientos sancionatorios ambientales, con anterioridad al saneamiento documental³⁰ llevado a cabo por la ANLA, se adelantaban en el expediente permisivo, se comunicó el Auto de inicio No. 1798 del 12 de mayo de 2014 a los terceros intervinientes antes mencionados, aunque no habían sido reconocidos como tales en el trámite sancionatorio.
- Si bien las decisiones acotadas dentro del proceso contenido en el expediente SAN0426-00-2018, en principio, deben ser comunicadas solo a aquellas personas que expresamente solicitaron su vinculación como terceros intervinientes en el trámite sancionatorio, esta Autoridad considera pertinente comunicar la presente decisión a las personas que ostentan esta calidad dentro del expediente permisivo, en la medida en que les fue comunicado el inicio del proceso sancionatorio.

Lo anterior, sin perjuicio de las comunicaciones que se han surtido a los terceros intervinientes reconocidos en el trámite sancionatorio ambiental.

En mérito de lo expuesto,

DISPONE:

ARTÍCULO PRIMERO. Declarar a la sociedad C.I. PRODECO S.A., identificada con NIT. 860.041.312-9, en calidad de titular del Plan de Manejo Ambiental para el desarrollo del proyecto carbonífero Calenturitas, localizado en los municipios de municipios de Becerril, La Jagua del Ibirico y el Paso, en el departamento del Cesar, responsable del cargo único formulado en Auto No. 2090 del 07 de mayo de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

³⁰ El saneamiento documental llevado a cabo por la ANLA consistió en un proceso a través del cual se realizó la separación documental de los expedientes sancionatorios y los expedientes permisivos.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

ARTÍCULO SEGUNDO. Imponer a la sociedad C.I. PRODECO S.A. identificada con NIT. 860.041.312-9, una sanción en la modalidad de multa en cuantía de **CUATRO MIL OCHOCIENTOS NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS DIEZ MIL TREINTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$4.809.410.038)**, por la infracción relacionada en el cargo único formulado a través del Auto No. 2090 del 07 de mayo de 2018, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta Resolución.

PARÁGRAFO PRIMERO. El valor de la multa impuesta deberá ser pagado mediante consignación a nombre del Fondo Nacional Ambiental FONAM – ANLA, con NIT. 830.025.267-9, en la cuenta corriente N° 230-055543 del Banco de Occidente, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de esta Resolución.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El incumplimiento en los términos y pago de las cuantías establecidas dará lugar a su respectiva exigibilidad por la jurisdicción coactiva en virtud del artículo 112 de la ley 6 de 1992, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y demás normas concordantes.

ARTÍCULO TERCERO. La sanción impuesta mediante esta Resolución no exime a la infractora del cumplimiento de las normas sobre protección ambiental y manejo de los recursos naturales renovables y de los actos administrativos que expida esta Autoridad.

ARTÍCULO CUARTO. Notificar esta Resolución a la sociedad C.I. PRODECO S.A. identificada con NIT. 860.041.312-9, a través de su apoderado debidamente constituido, de haberse conferido mandato en la presente actuación sancionatoria, o en su defecto, por intermedio de su representante legal.

ARTÍCULO QUINTO. Comunicar esta Resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, para su conocimiento y fines pertinentes en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024.

ARTÍCULO SEXTO. Aceptar la renuncia a la calidad de tercera interviniente de la señora Mérida Nayibe Cruz Luengas, presentada por radicado No. 4120-E1-12819 del 17 de marzo de 2014.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Comunicar esta Resolución a Andrea Torres Bobadilla, Rosa Estefanía Peña Lizarazo, Misael Liz Quintero, María Fernanda Torres Lacouture, Moisés Alberto Ariza Ariño, Jesús Enrique Mendoza Guerra y José Luis Arredondo; a las empresas Palmeras de Alamosa S.A.S. y Palmagro S.A., para su conocimiento y demás fines pertinentes; y a la Gobernación del Cesar, la cual fue reconocida como tercero interviniente dentro del proceso sancionatorio mediante Auto No. 11176 del 13 de diciembre de 2024.

“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”

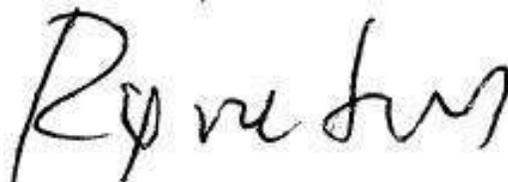
ARTÍCULO OCTAVO. Publicar esta Resolución en la Gaceta Ambiental de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO NOVENO. Ordenar la inscripción de la sanción que se impone mediante esta Resolución, una vez ejecutoriada, en el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA.

ARTÍCULO DÉCIMO. Contra esta Resolución procede el recurso de reposición, el cual, de interponerse, deberá presentarse por escrito dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, en los términos y con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 26 DIC. 2024



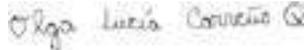
RODRIGO ELIAS NEGRETE MONTES
DIRECTOR GENERAL



KAROLL PAOLA GOMEZ SOLANO
CONTRATISTA



JAVIER ALFREDO MOLINA ROA
CONTRATISTA



OLGA LUCIA CARREÑO QUINTERO
CONTRATISTA

Expediente No. SAN0426-00-2018
Concepto Técnico N° 9107 del 2 de diciembre de 2024

Proceso No.: 20241000028984

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad

**“POR LA CUAL SE DEFINE LA RESPONSABILIDAD EN UN PROCEDIMIENTO
SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMA OTRAS DETERMINACIONES”**
