AUTORIDAD NACIONAL
DE LICENCIAS AMBIENTALES

Radicación: 2022062574-2-000
Fecha: 2022-04-04 07:34 - Proceso: 2022062574
Trámite: 32-INT. Sancionatorio

7.6

Bogotá, D. C., 04 de abril de 2022

Señores
FIDUCIARIA GANADERA S.A.
Representante Legal o quien haga sus veces / apoderado/ interesado

COMUNICACIÓN
ACTO ADMINISTRATIVO

Referencia: Expediente: SAN0449-00-2019

Asunto: Comunicación Auto No. 2065 del 31 de marzo de 2022

Cordial saludo,

En atención a lo ordenado en la parte resolutiva del acto administrativo: Auto No. 2065 proferido el 31 de marzo de 2022 , dentro del expediente No. SAN0449-00-2019, 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 AVENDAÑO VARGAS
Coordinador del Grupo de Gestión de Notificaciones

Ejecutores
JENNY LILIANA BASTIDAS
APARICIO
Contratista

Revisor / L□der
JENNY LILIANA BASTIDAS
APARICIO
Contratista

El ambiente es de todos
Minambiente

Revisor / L□der

Aprobadores
EINER DANIEL AVENDAÑO
VARGAS
Coordinador del Grupo de Gestión de
Notificaciones

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.

Fecha: 04/04/2022

Proyectó: Jenny Liliana Bastidas Aparicio
Archívese en: SAN0449-00-2019

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.

Libertad y Orden
República de Colombia
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES
- ANLA –
AUTO N° **02065**
(31 de marzo de 2022)

“POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE UN EXPEDIENTE DE CARÁCTER SANCIONATORIO”

LA COORDINADORA DEL GRUPO DE ACTUACIONES SANCIONATORIAS AMBIENTALES ADSCRITA A LA OFICINA ASESORA JURÍDICA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA

En uso de las facultades legales establecidas en las Leyes 99 de 1993 y 1333 de 2009, en concordancia con el Decreto - Ley 3573 de 2011, modificado por el Decreto 376 de 2020 y los artículos tercero y vigésimo cuarto de la Resolución 254 del 2 de febrero de 2021[1], y artículo primero de la Resolución No.155 del 04 de enero de 2022, y

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes relevantes y actuación administrativa

1.1 El entonces Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA, por medio de Resolución No. 1516 del 12 de diciembre de 1993, otorgó Licencia Ambiental y Permiso de Instalación al Consorcio Colombiano Industrial y Compañía Sevillana de Electricidad, para la operación de la Central Termoeléctrica “Las Flores”.

1.2 El otrora Ministerio del Medio Ambiente, mediante Resolución No. 372 del 12 de abril de 1996, estableció un Plan de Manejo Ambiental a la Sociedad FIDEICOMISO FIDUGAN TERMOELÉCTRICA LAS FLORES II, representado por la Empresa FIDUCIARIA GANADERA S.A., FIDUGAN, para la operación de la segunda unidad de la Termoeléctrica Las Flores II, proyecto ubicado en la zona industrial de la vía 40 al Nororiente de la ciudad de Barranquilla, Departamento del Atlántico.

1.3 Mediante Resolución No. 056 del 28 de enero de 1997, el entonces Ministerio de Medio Ambiente impuso obligaciones adicionales al proyecto, para la ampliación de la central eléctrica a la III Unidad, Termoflores III.

1.4 El entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT- por medio de la Resolución No. 467 del 22 de abril de 2003, aceptó el cambio de titular del proyecto Termoeléctrica Las Flores, el cual incluye las etapas Flores I, Flores II y Flores III, a nombre de la Sociedad TERMOFLORES S.A E.S.P.

1.5 El anterior Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución No. 1003 del 7 de junio de 2007, modificó el Plan de Manejo Ambiental establecido para la ejecución del proyecto

[1] “Por la cual se crean los Grupos Internos de Trabajo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se asignan sus funciones y se dictan otras disposiciones”

en mención, en el sentido de autorizar la ampliación de la capacidad de generación de la Central Termoeléctrica, mediante la incorporación de un ciclo combinado denominándolo FLORES IV, con lo cual se aumentó la capacidad total de generación de la Termoeléctrica a 600 MW.

1.6 Por la Escritura Pública No. 3.176 del 31 de agosto de 2011, otorgada por la Notaria 20 a de Medellín, inscrita en el libro No. 173.297 de la Cámara de Comercio de Medellín, el día 12 de septiembre de 2011, la sociedad TERMOFLORES S.A E.S.P cambió su razón social a COLINVERSIONES ZF S.A. ESP. y modificó su domicilio a la ciudad de Barranquilla, Departamento del Atlántico.

1.7 Mediante Escritura pública No. 1.143 del 17 de abril de 2012, otorgada por la Notaria 20 a de Medellín, inscrita en esa Cámara de Comercio el 20 de abril de 2012, en el libro No. 241,705, la sociedad antes citada cambió su razón social al nombre de ZONA FRANCA CELSIA S.A. E.S.P. - ZFC S.A. E.S.P

II. Actuación Administrativa.

2.1. El entonces Ministerio del Medio Ambiente, mediante Resolución N° 908 del 25 de agosto de 1995, ordenó la suspensión inmediata de las obras o actividades adelantadas por el FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II, representada por la FIDUCIARIA GANADERA S.A-FIDUGAN, hasta tanto presente el Plan de Manejo Ambiental, y así mismo se ordenó la apertura del proceso sancionatorio en su contra, por haber adelantado obras sin haber solicitado ni obtenido el permiso para ampliar el proyecto TERMOFLORES II.

2.2. A través de la Resolución Nº 1651 del 26 de diciembre de 1995 se formuló a la FIDUCIARIA GANADERA S.A- FIDUGAN, el siguiente pliego de cargos:

1. Haber iniciado y adelantado la construcción de la segunda parte de la central térmica de las Flores, sin la correspondiente licencia ambiental.
2. Incumplir sin justificación alguna el cumplimiento de los requisitos a que quedo condicionada la licencia ambiental otorgada por INDERENA mediante Resolución No.1516 del 21 de diciembre de 1993 para la operación de la central térmica las flores I ubicada en la zona industrial de la vía 40, al norte de la ciudad de Barranquilla.
3. Incumplimiento de la orden de suspensión de obras dada por el Ministerio del Medio Ambiente mediante Resolución No.908 del 25 de agosto de 1995.
4. No haber tramitado ni obtenido las autorizaciones y permisos ambientales necesarios para el desarrollo del proyecto.

2.3. El precitado acto administrativo fue notificado de manera personal el día 28 de diciembre de 1995 a la señora MARLENE VANIN NUÑEZ en calidad de apoderada de la FIDUCIARIA GANADERA S.A-FIDUGAN.

2.4. Mediante oficio del 7 de mayo de 1996, el FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II, representada por la FIDUCIARIA GANADERA S.A- FIDUGAN presentó descargos frente a los cargos formulados en la Resolución No. 1651 del 26 de diciembre de 1995.

2.5. A través de la Resolución No.0022 del 13 de enero de 1997, el entonces MAVDT decidió el procedimiento administrativo de carácter sancionatorio, en el sentido de declarar responsable al FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II, representada por la FIDUCIARIA GANADERA S.A- FIDUGAN, en relación con la imputación jurídica y fáctica realizada mediante la Resolución N° 1651 del 26 de diciembre de 1995, así:

> *"ARTÍCULO PRIMERO: - Sancionase al FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II, representada legalmente por la sociedad FIDUCIARIA GANADERA S.A- FIDUGAN al pago de una*

multa diaria equivalente a veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes, desde el 11 de julio de 1995 hasta el 15 d abril de 1996, es decir la suma de setecientos noventa millones doscientos quince mil pesos ($790.215.000), por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO. - El valor de la liquidación deberá consignarse en la Tesorería de este Ministerio, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de las sanciones legales."

2.6. La Resolución No. 0022 del 13 de enero de 1997, se notificó personalmente a la señora a la señora MARLENE VANIN NUÑEZ en calidad de apoderada de la FIDUCIARIA GANADERA S.A-FIDUGAN el 27 de enero de 1997.

2.7. El entonces Ministerio del Medio Ambiente, mediante Resolución No. 908 del 09 de octubre de 1997 resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0022 del 13 de enero de 1997, decidiendo lo siguiente:

"ARTÌCULO PRIMERO.- Modificase el artículo primero de la Resolución No.022 del 13 de enero de 1997, en el sentido de sancionar al FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II, representada legalmente por la sociedad FIDUCIARIA GANADERA S.A- FIDUGAN al pago de una multa equivalente cien (100) salarios mínimos mensuales más el agravante tipificado en el literal a) del artículo 210 del Decreto 1594 de 1984, representativo en un 15% conforme a las razones expuestas en la parte motiva de este proveído, para un total de dieciséis millones trescientos cuarenta y cuatro mil trescientos setenta y cinco pesos ($ 16.344.375).

ARTÌCULO SEGUNDO: - Reponer parcialmente el artículo primero de la Resolución No.022 del 13 de enero de 1997, en el sentido de sancionar al FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II, representada legalmente por la sociedad FIDUCIARIA GANADERA S.A- FIDUGAN al pago de una multa equivalente a ocho (8) salarios mínimos mensuales diarios, liquidables desde el 22 de septiembre de 1995 hasta el 15 de abril de 1996,más el agravante contemplado en el literal e) del artículo 210 del Decreto 1594 de 1984, representado en un 10% menos el atenuante descrito en el literal d) ibídem, representada en un 15% para un total de doscientos veintiún millones cuatrocientos treinta mil setecientos cincuenta pesos ($ 221.430.750,00)"

2.8. El entonces Ministerio del Medio Ambiente mediante Resolución No. 888 del 11 de septiembre de 1998, resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 908 del 09 de octubre de 1997, decidiendo lo siguiente:

"ARTÌCULO PRIMERO: -No acceder a revocar el Artículo primero de la Resolución No.0908 del 9 de octubre de 1997, por lo expuesto en la parte motiva de este próvido. En consecuencia, confirmase la sanción impuesta al FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II, representada por la FIDUCIARIA GANADERA S.A- FIDUGAN equivalente al pago de una multa de dieciséis millones trescientos cuarenta y cuatro mil trescientos setenta y cinco pesos ($ 16.344.375)

2.9. Mediante memorando No. 1230-4-77988 del 29 de agosto de 2006, el Grupo de procesos judiciales remitió a la dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del MAVDT, el fallo del 5 de junio de 2006, por el cual la Sala Especial Transitoria 1C del Consejo de Estado, resolvió el recurso de súplica interpuesto por el FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II.

2.10. A través del Auto 4810 del 04 de julio de 2019, se dispuso el saneamiento documental del expediente sancionatorio LAM0609 (S) Resolución 1651 del 26 de diciembre de 1995, en el sentido de renombrarse en adelante y para todos los efectos como expediente SAN0449-00-2019.

III. Fundamentos jurídicos

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 2º de la Ley 1333 de 2009, siendo por ende competente para el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental que pueda derivarse de los hechos sucedidos en ejecución de este proyecto.

IV. Análisis del caso concreto

A continuación, se revisará la procedencia de dar por terminado y en consecuencia ordenar el archivo de este proceso administrativo de carácter sancionatorio ambiental (expediente SAN0449-00-2019).

Sea lo primero advertir que la decisión sobre la responsabilidad ambiental de la sociedad se determinó mediante la Resolución Nº 0022 del 13 de enero de 1997, que declaró responsable al FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II, representada por la FIDUCIARIA GANADERA S.A-FIDUGAN, y le impuso una sanción pecuniaria por valor de setecientos noventa millones doscientos quince mil pesos ($790.215.000), por la infracción relacionada con los cargos formulados mediante la Resolución No. 1651 del 26 de diciembre de 1995.

Sin embargo, una vez verificadas las actuaciones, se observa que mediante memorando No. 1230-4-77988 del 29 de agosto de 2006, el Grupo de procesos judiciales remitió a la dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del MAVDT el fallo del 5 de junio de 2006, por el cual la Sala Especial Transitoria 1C del Consejo de Estado, resolvió el recurso de súplica interpuesto por el FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II, contra la sentencia del 11 de abril de 2002 proferida por la sección Primera del Consejo de Estado, dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución No. 022 del 13 de enero de 1997.

Mediante el fallo del recurso de súplica del 5 de junio de 2006, el Consejo de Estado decidió lo siguiente:

1. No confirmar la sentencia del 11 de abril de 2002 del Consejo de Estado que ordeno revocar la sentencia del 6 de abril de 2000 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual declaro la nulidad de la Resolución No.022 de 1997 que impuso sanción de multa pecuniaria al FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II.
2. Confirma la sentencia del 6 de abril de 2000 del Tribunal de Cundinamarca, la cual declaro la nulidad de la Resolución No. 022 de 1997 que impuso sanción de multa pecuniaria al FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II

Así las cosas, teniendo en cuenta que la Resolución No. 0022 del 13 de enero de 1997, por la cual se impuso sanción de multa pecuniaria al FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II, fue declarada nula, no produce efectos jurídicos.

Por regla general, la anulación de actos administrativos tiene efectos "ex tunc", es decir, desde el momento en que se profirió el acto anulado por la jurisdicción, lo que implica predicar que el acto no existió ni produjo efectos jurídicos.

Bien lo señala la jurisprudencia del Consejo de Estado al decir:

> *"Esta Corporación ha precisado en reiterados pronunciamientos que la nulidad de un acto administrativo declarada por la vía jurisdiccional implica el reconocimiento de que desde su expedición estaba viciado. Razón por la cual, la declaratoria de nulidad produce efectos ex tunc, es decir, que desaparece el velo de su aparente legalidad, desde el momento mismo de su emisión, lo que hace que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de su expedición, no teniendo vocación de generar ningún efecto jurídico…". (Consejo de Estado.*

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 2 de abril de 2009. Radicación número: 2007-00036).

En ese orden, si la Resolución No. 0022 del 13 de enero de 1997 no produce efectos jurídicos, no resulta procedente el cobro de la multa, ni se puede predicar responsabilidad del FIDEICOMISO FIDUGAN. Por tanto, debe darse por culminando cualquier tipo de actuación dentro del expediente sancionatorio SAN0449-00-2019.

En consecuencia, resulta procedente ordenar el archivo definitivo del expediente y disponer que éste, que el expediente pase al archivo central.

V. Consideraciones jurídicas

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política consagran el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir los factores de deterioro ambiental.

Por otra parte, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", consagra los principios orientadores de las actuaciones administrativas, así:

"(…) 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 (…)".

En ese sentido, el principio de eficacia señala que:

"En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa"

Igualmente, el principio de economía indica que:

"las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas".

De otra parte, es dable destacar que el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece que:

"En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

Es del caso destacar que el Código de Procedimiento Civil fue derogado por la Ley 1564 del 12 de julio de 2012 *"Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones"*, en los términos establecidos en el artículo 626; por lo que, en los aspectos no regulados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, debe hacerse remisión a las disposiciones del Código General del Proceso.

De esta manera, al referir la procedencia del archivo de un expediente, es preciso acudir al artículo 122 del Código General del Proceso el cual señaló: el *"expediente de cada proceso concluido se archivará […] La oficina de archivo ordenará la expedición de las copias requeridas y efectuará los desgloses del caso"*.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que la Ley 1333 de 2009 no estableció la figura del archivo de las diligencias adelantadas en el marco de dicha normativa especial, - cuando han culminado la totalidad de las actuaciones que se deben realizar dentro del proceso sancionatorio –, en forma ordinaria (decisión de fondo sancionatoria y de resolución del recurso interpuesto) o anticipada (cesación de procedimiento, caducidad), en materia de disposición final de los archivos documentales se debe acudir a lo establecido en la Ley 594 de 2000, la cual refiere:

> *"ARTÍCULO 1. - Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado."*
>
> *"ARTÍCULO 2. - Ámbito de aplicación. La presente ley comprende a la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la presente ley. [...]"*
>
> *ARTÍCULO 23. - Formación de archivos. Teniendo en cuenta el ciclo vital de los documentos, los archivos se clasifican en:*
>
> *a) Archivo de gestión. Comprende toda la documentación que es sometida a continua utilización y consulta administrativa por las oficinas productoras u otras que la soliciten. Su circulación o trámite se realiza para dar respuesta o solución a los asuntos iniciados;*
> *b) Archivo central. En el que se agrupan documentos transferidos por los distintos archivos de gestión de la entidad respectiva, cuya consulta no es tan frecuente pero que siguen teniendo vigencia y son objeto de consulta por las propias oficinas y particulares en general.*
> *c) Archivo histórico. Es aquel al que se transfieren desde el archivo central los documentos de archivo de conservación permanente"*

En suma, al haber concluido la presente actuación administrativa, es menester expedir un acto administrativo de trámite que declare a dicho expediente como uno de aquellos que pasan del archivo de gestión al archivo central, sin perjuicio de la normativa aplicable sobre tablas de retención documental.

Por lo anterior, se procede a ordenar el archivo definitivo del expediente SAN0449-00-2019, el cual pasará del archivo de gestión al archivo central de esta entidad.

En mérito de lo expuesto,

DISPONE:

ARTÍCULO PRIMERO. Ordenar el archivo definitivo del expediente sancionatorio SAN0449-00-2019, por los motivos expuestos en la parte considerativa de este acto administrativo.

PARÁGRAFO. En caso de requerirse para el ejercicio de las funciones de cualquier autoridad administrativa, judicial o legislativa, podrá ordenarse el desarchivo del presente expediente

ARTÍCULO SEGUNDO. Comunicar el contenido del presente auto al FIDEICOMISO FIDUGAN-TERMOELECTRICA LAS FLORES II, representada por la FIDUCIARIA GANADERA S.A- FIDUGAN, a través de sus apoderados debidamente constituidos, de haberse conferido mandato en la presente actuación sancionatoria, o en su defecto, por intermedio de sus representantes legales

"POR EL CUAL SE ORDENA EL ARCHIVO DE UN EXPEDIENTE DE CARÁCTER SANCIONATORIO"

ARTÍCULO TERCERO. Contra lo establecido en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 31 de marzo de 2022

ANA MARIA ORTEGON MENDEZ
Coordinadora del Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales

Ejecutores
MARIA XIMENA DIAZ ORDOÑEZ
Abogada

Revisor / L□der
DIEGO FELIPE BARRIOS FAJARDO
Contratista

Expediente No. SAN0449-00-2019
Fecha: 27 de marzo de 2022

Proceso No.: 2022060584

Archívese en: SAN0449-00-2019
Plantilla_Auto_SILA_v3_42852

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.