

## **EXCEPCIÓN DE INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA – Probada por no ser el acto demandado susceptible de control judicial**

[L]a Sala encuentra pertinente pronunciarse sobre la pretensión primera de la demanda, en la que se solicitó la declaratoria de nulidad de la Resolución Nro. 205 del 09 de febrero de 2007. En ese acto administrativo, la demandada abrió una investigación por la comisión de conductas presuntamente violatorias de las normas ambientales, se determinaron los cargos endilgados y se ordenó la suspensión de la ejecución de las obras tema de investigación. Lo anterior quiere decir que, ese acto administrativo, no contiene decisión alguna sobre el fondo del asunto, pues la finalidad de esa actuación administrativa consiste en determinar la responsabilidad por la comisión de un ilícito ambiental. En la Resolución 205 del 09 de febrero de 2007, no se dice nada al respecto, solo se advierte de la posible comisión de una conducta antijurídica –en sentido lato- y se le indica al particular los motivos por los cuales la administración estima que es responsable. Por ello, conforme a lo dispuesto en el artículo 135 del Decreto 01 de 1984, el acto administrativo en comento no es susceptible de control jurisdiccional y, en consecuencia, la Sala declarará la ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la pretensión que solicita su nulidad, por lo que se inhibirá para resolverla de fondo en la parte resolutive de esta providencia.

## **SANCIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL - A la empresa DRUMMOND LTD por la ejecución de obras sin la previa aprobación de la licencia ambiental / LICENCIA AMBIENTAL – Modificación unilateral inconsulta de la solicitud inicial presentada**

Está demostrado en el sub lite, que la controversia gira en torno a un proyecto integral, considerado y dispuesto como uno solo, que no podía ser objeto de desagregaciones parciales bajo la errada percepción que, ciertos asuntos de esta, podrían ser autorizadas por otras autoridades ambientales distintas a quien ya conocía su trámite, alegándose una supuesta falta de relación con el proyecto minero; según el marco jurídico que impone la obtención de las licencias ambientales para la explotación de carbón igual o mayor a 800.000 toneladas/año, la entidad competente es el MINAMBIENTE. Distante de poder verificarse el dilema propuesto por la parte actora, en el que se propuso discernir en torno a las dimensiones de la vía construida para demostrar que es distinta a la solicitada en el trámite de la licencia ambiental y que, por ello, no requería de dicho acto para ejecutarse, la Sala pone de presente que las circunstancias físicas evidenciadas sobre el terreno, son las que, precisamente, corroboran que no era una obra independiente y autónoma sino que en realidad se trató de una modificación sustancial inconsulta de la solicitud inicial de la licencia ambiental presentada al MINAMBIENTE por la DRUMMOND LTD., motivada por sus sobrevinientes intereses y pretextos (presunta vigilancia de predios), en tanto lo que hizo fue alterar anticipada y drásticamente (i) las fechas de inicio y finalización de la construcción de la vía, (ii) sus medidas originales, (iii) los tiempos estipulados para el acaecimiento del impacto ambiental originado en la intervención del cauce de cuerpos de agua superficiales con la construcción de estructuras metálicas, aprovechamiento forestal, desviación del cauce de un arroyo, vertimiento de aguas residuales industriales, alteración de flujo de aguas y sedimentación de cuerpos de agua superficiales, degradación y erosión de los suelos en las obras de desviación del respectivo arroyo y, en general, (iv) las condiciones bajo las cuales había sido concebida dentro del proyecto denominado “Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 “El Descanso”, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo”, sometido al trámite de licencia ambiental. Y la Sala se refiere a una presunta vigilancia de predios, porque tal como se citó antes, se encontró en la solicitud de

estos permisos a CORPOCESAR, que la misma se necesitaba bajo la justificación económica de darle cabida a la continuación debida de la operación minera, iniciando con la construcción de la vía que permitiría el ingreso de equipos y vehículos al momento de iniciar la planificación del proyecto de expansión que por sí solo justifica económicamente la remoción de la cobertura vegetal, es decir, sin que fuese alegada la supuesta carencia de custodia en los terrenos involucrados en el proyecto. Incluso, y sin perjuicio de que la incursión precipitada de estas obras, por las cuales fue sancionada DRUMMOND LTD., en sí mismas requiriesen ser objeto de una licencia ambiental en los precisos términos técnicos considerados por el MINAMBIENTE, lo que es indiscutible es que por el hecho de estar en el proyecto requerían, para poder ejecutarse, de la autorización o aprobación por parte de esa Cartera en la licencia previamente solicitada para el proyecto minero.

**LICENCIA AMBIENTAL – Concepto / LICENCIA AMBIENTAL – Finalidad / LICENCIA AMBIENTAL – Obligatoriedad / LICENCIA AMBIENTAL – Desarrollo de proyecto minero / PRINCIPIO DE PREVENCIÓN - Alcance**

[Q]uien pretenda adelantar un proyecto de explotación minera de carbón a gran escala y las obras e intervenciones derivadas o con ocasión de ella, deberá obtener la licencia ambiental antes de comenzar con la ejecución. En otras palabras, cuando quiera que se inicie y adelanten fases, así sean primigenias e incipientes de un proyecto que requiera de licencia ambiental sin ella, se infringe la normativa ambiental citada, *ergo*, de encontrarse ese escenario, esa vulneración sólo cesa una vez se obtenga ese licenciamiento. En relación con lo anterior, es importante resaltar la importancia de la licencia ambiental como institución jurídica en nuestro ordenamiento, pues esta se erigió como un instrumento para garantizar la adecuación de los proyectos de crecimiento económico con la preservación del medio ambiente para las generaciones futuras, en el marco de la función ecológica de la propiedad ordenada por la Constitución y el derecho colectivo al medio ambiente sano. Este instrumento se caracteriza por ser una medida de tipo cautelar y planificadora, con la que se pretende prevenir, mitigar o eliminar con la ayuda de la ciencia, el impacto de una actividad para los recursos naturales del país. Con base en lo anterior, se permite que la Administración adopte medidas sancionatorias para así reducir las repercusiones o el riesgo de daño, cuestión que no hace más que materializar el principio de prevención traducido en mecanismo tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas a la licencia, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer de ante mano el daño ambiental y de obrar con base en ese conocimiento anticipado a favor del medio ambiente. Las facultades atribuidas a la autoridad competente en materia ambiental, no sólo tienen fines preventivos, sino de neutralización respecto de los daños ya generados, al poder inclusive proceder a la suspensión de una actividad que implique afectaciones graves al medio ambiente. De la manera como quedó esbozado, la licencia ambiental “[...] es una herramienta que permite precisar las fluidas fronteras de la función ecológica de la propiedad, bajo la protección del ambiente y los recursos naturales, y la introducción de condicionamientos verificables al ejercicio de las libertades individuales [...]”.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 135 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 49 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 50 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 52 / DECRETO 1220 DE 2005 – ARTÍCULO 3 / DECRETO 1220 DE 2005 – ARTÍCULO 4 / DECRETO 1220 DE 2005 – ARTÍCULO 5 / DECRETO 1220 DE 2005 – ARTÍCULO 8

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN QUINTA-DESCONGESTIÓN**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá D.C., dos (2) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

**Radicación número: 20001-23-31-000-2010-00041-01**

**Actor: DRUMMOND LTD**

**Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 29 de agosto de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que denegó las pretensiones de la demanda.

**I.ANTECEDENTES**

**1. Demanda**

La sociedad **DRUMMOND LTD.** con domicilio en Alabama (Estados Unidos de América y con sucursal establecida en la ciudad de Bogotá conforme a la escritura pública No. 4159 del 24 de septiembre de 1987 de la Notaría 21 de esta ciudad)<sup>1</sup> ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecida en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en contra de la Nación-**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**<sup>2</sup>, en adelante **MINAMBIENTE**, con el fin de que se declararan las siguientes pretensiones:

*“[...] PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución N° 205 del 09 de febrero de 2007, mediante la cual el Ministerio de Medio Ambiente (sic), Vivienda y Desarrollo Territorial impuso a Drummond Ltd. la medida*

---

<sup>1</sup> Conforme al numeral primero del artículo 471 del Código de Comercio la escritura pública para el establecimiento de sucursal se debe realizar en la ciudad donde se dispondrá tener domicilio.

<sup>2</sup> La demanda originalmente fue interpuesta en contra del extinto Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que pasó a ser el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, empero las funciones relativas a las licencias ambientales y la representación judicial de la Nación en los litigios relacionados fueron transferidos a la ANLA por orden del artículo 22 del Decreto-Ley 3573 de 2011.

preventiva consistente en la suspensión de las obras a las que se refiere esta controversia;

**SEGUNDA:** Que se declare la nulidad de la Resolución N° 0174 del 1 de febrero de 2008 de la Directora de Licencias, Permisos y Trámites ambientales, “Por la cual se impone una sanción y se toman otras determinaciones”;

**TERCERA:** Que se declare la nulidad de la Resolución N°1440 del 27 de julio de 2009 de la Directora de Licencias, Permisos y Trámites ambientales, “Por la cual se resuelve un recurso de reposición”;

**CUARTA:** Que, como consecuencia de las tres declaraciones anteriores, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la Nación –Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-, a reintegrar a Drummond Ltd., el valor o los valores pagados por concepto de la multa interpuesta en la resolución 174 del 1 de febrero de 2008 y confirmada en la Resolución 1440 de 2009, más el interés bancario corriente sobre dichas sumas, desde la fecha de los pagos y hasta la ejecutoria de la sentencia;

O, en subsidio, que se condene a la Nación –Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- al valor de los perjuicios del reintegro de dicho, actualizado el valor pagado con el Índice de Precios del Consumidor (IPC) que publica el DANE, de acuerdo con el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.C.A.). más un interés legal del 6%, desde cuando se ocasionaron los perjuicios por suspensión y desde que se haya realizado el pago de la multa y hasta la ejecutoria de la sentencia.

Y en todo caso, que se reconozcan los intereses que determina el artículo 177 inciso 5 del C.C.A., desde la ejecutoria de la sentencia hasta su pago;

**QUINTO:** Que, como consecuencia de las tres primeras declaraciones, y a título de restablecimiento del derecho, se condene a la Nación –Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. A indemnizar a Drummond Ltd. todos los demás perjuicios que se hayan acreditado en el proceso y que se hayan ocasionado o se ocasionen hasta la fecha de la sentencia, y los que sean consecuencia directa previsible de ellos, por la expedición y el cumplimiento de las resoluciones a las que se refiere esta demanda.

**SEXTA:** Que, como consecuencia de las declaratorias a las que se refieren las tres primeras pretensiones se condene a la Nación –Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al pago de las costas procesales, incluyendo las agencias en derecho, si se opone a estas pretensiones.

**SÉPTIMA:** Que se informe a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para lo de su competencia, de la sentencia judicial que acoja cualquiera de las pretensiones descritas [...]”.

**1.2.** Del análisis de la demanda así como de los demás elementos obrantes en el expediente, la Sala puede extraer los siguientes hechos relevantes:

**1.2.1. DRUMMOND LTD.** solicitó al entonces **MINAMBIENTE**, Vivienda y Desarrollo Territorial que le otorgara la licencia ambiental para un proyecto de explotación minera de carbón dentro del polígono otorgado en los títulos mineros “El Descanso” (contrato 144 de 1997), “Similoa” (contrato 283 de 1997) y “Rincón Hondo” (contrato 284 de 1995), el 07 de abril de 2005.

**1.2.2.** La demandante remitió a la Corporación Autónoma Regional del Cesar –en adelante CORPOCESAR-, el estudio de impacto ambiental de los proyectos mineros indicados en el numeral anterior, el 28 de abril de 2005.

**1.2.3.** El entonces **MINAMBIENTE** requirió a la demandante para que complementara la información de la solicitud de la licencia ambiental mediante el Auto 1692 del 16 de septiembre de 2005.

**1.2.4.** La demandante cumplió el requerimiento a través de memorial radicado el 11 de noviembre de 2005, allí quedó explícita la necesidad de la construcción de un corredor vial para el proyecto minero que requería la licencia. Se indicó que ese corredor necesitaba de un área de intervención aproximada de 300 metros de ancho, la construcción de un terraplén de 30 metros de ancho, una línea férrea y una eléctrica.

**1.2.5.** La parte actora solicitó un permiso de aprovechamiento forestal único a CORPOCESAR, para la construcción de una vía en el mismo trazado que el corredor vial al que se hizo referencia el numeral 1.2.4., mediante escrito radicado el 16 de noviembre de 2005.

Las especificaciones técnicas de esta construcción, son distintas a las del corredor vial solicitado en la licencia ambiental, pues el ancho de la franja de intervención equivalía a 100 metros y el de la vía a 20 metros.

**1.2.6. DRUMMOND LTD.** radicó ante CORPOCESAR una solicitud para que se le concediera autorización para la ejecución de obras y trabajos hidráulicos el 11 de enero de 2006, ello con el fin de construir los puentes en la vía de acceso indicada en el numeral 1.2.5.

**1.2.7.** CORPOCESAR autorizó a la demandante a efectuar el aprovechamiento forestal único solicitado (numeral 1.2.5.), a través de la Resolución 554 del 04 de

julio de 2006 expedida por Virgilio Segundo Calderón Peña, Director General de CORPOCESAR.

**1.2.8.** CORPOCESAR autorizó a la demandante a ejecutar las obras y trabajos hidráulicos sobre las corrientes Paraluz, Calenturitas y Canal Alamosa con el fin de ejecutar las obras hidráulicas (*“puentes y box culvers”* (sic)) descritos en la solicitud 1.2.6. con la Resolución 588 del 13 de julio de 2006 expedida por Virgilio Segundo Calderón Peña, Director General de CORPOCESAR.

**1.2.9.** Con fundamento en los actos administrativos indicados en los 2 numerales precedentes, la demandante inició las obras de construcción, las obras iniciaron con la ejecución del aprovechamiento forestal único indicado en el numeral<sup>3</sup> 1.2.5, el día 29 de agosto de 2006.

**1.2.10.** La parte activa, mediante escrito radicado el 31 de agosto de 2006, solicitó que se modificara la autorización para las obras hidráulicas conferida en la Resolución 588 del 13 de julio de 2006, pues desistió del permiso relativo a la obra proyectada sobre el Caño Paraluz y se solicitó un nuevo permiso para la ejecución de obras o trabajos hidráulicos y la ocupación del referido caño, con el fin de construir un puente para completar la vía de acceso a los nuevos predios de la demandante.

**1.2.11.** Las modificaciones anteriores fueron autorizadas por la corporación autónoma regional competente en la Resolución 1048 del 10 de octubre de 2006, expedida por Virgilio Segundo Calderón Peña, Director General de CORPOCESAR.

**1.2.12.** El entonces **MINAMBIENTE** decidió requerir nuevamente parte de la información pedida en el auto 1692 de 16 de septiembre de 2005 expedido dentro del trámite del licenciamiento ambiental, a través del Auto 1556 del 17 de agosto de 2006.

**1.2.13.** La demandante remitió parte de la información requerida el 12 de octubre de 2006, pues le faltó la explicación del mapa de zonificación de manejo ambiental

---

<sup>3</sup> Inclusive uno de los cargos de la demanda ataca la legalidad de los actos censados, porque la sanción fue impuesta sin tener la certeza de la fecha de iniciación de las obras.

del área de los proyectos mineros El Descanso, Rincón Hondo y Similoa información que se aportó mediante escrito radicado el 5 de octubre de 2005.

**1.2.14.** La demandante radicó un escrito ante CORPOCESAR el 27 de octubre de 2006, en el que solicitó desistir del permiso de ejecución de obras y trabajos hidráulicos únicamente respecto al Río Calenturitas conferido en la Resolución 588 del 13 de junio de 2006, así como solicitó el inicio del trámite para la ejecución de obras o trabajos hidráulicos y ocupación de la citada afluyente, con el fin de construir la nueva estructura de la vía de acceso que comunica con los nuevos predios de la demandante.

**1.2.15.** CORPOCESAR accedió a la solicitud del numeral anterior con la Resolución 009 del 19 de enero de 2007 expedida por Virgilio Segundo Calderón Peña, Director General de la Corporación.

**1.2.16.** La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios solicitó al **MINAMBIENTE** realizar una inspección ocular, para revisar la situación de las afectaciones padecidas por los predios aledaños a la mina La Loma (Pribbenow) mediante escrito radicado el 25 de enero de 2007 ante la demandada.

**1.2.17.** Un emisario del **MINAMBIENTE**, el Coordinador de Seguimiento Ambiental de CORPOCESAR, un Asesor de la Procuraduría delegada solicitante y el señor Jesús Lobo, visitaron el área del proyecto de explotación carbonífera el 31 de enero de 2007; lo hallado en esa diligencia se encuentra consignado en el Concepto Técnico 275 del 09 de febrero de 2007.

En esa visita, la autoridad ambiental del orden nacional advirtió que en el área descrita para la licencia ambiental que se encontraba en trámite, ya habían iniciado la construcción de un corredor con una vía de aproximadamente 20 metros de ancho de banca y una franja paralela a la vía por el costado occidental con un ancho aproximado de 50 metros. Donde se realizó la vía halló que se había efectuado el desmonte y descapote de material vegetal y la intervención de 3 cauces (Río Calenturitas, Caño NN y arroyo Paraluz).

**1.2.18.** El 02 de febrero de 2007 se celebró una *audiencia pública ambiental* en el municipio de El Paso, Cesar en el que la demandada señaló que **DRUMMOND LTD.** había iniciado la construcción de una vía que era parte del proyecto minero,

sin que el **MINAMBIENTE** le hubiera otorgado la licencia ambiental correspondiente.

**1.2.19.** El **MINAMBIENTE**, a través de la Resolución 0205 del 09 de febrero de 2007, decidió: (i) imponer medida preventiva de suspensión inmediata de las obras y actividades de construcción de la vía que va desde la Mina La Loma hasta el río Calenturitas y sus obras conexas, cuya vigencia se condicionó al pronunciamiento definitivo sobre la licencia ambiental del proyecto minero; (ii) requerir a la demandante para que remitiera una información técnica sobre el corredor; y (iii) abrir investigación administrativa de carácter disciplinario en relación con la construcción de la vía.

La autoridad ambiental le endilgó siete cargos a la demandante en la resolución citada, en los que se le acusó que, presuntamente, había: 1) construido un corredor vial de 70 metros de ancho y 5.44 km. de longitud con lo que incumplió los artículos 49, 50 y 52 de la Ley 99 de 1993 y los artículo 3° y 5° del Decreto 1220 de 2005; 2) intervenido unos cauces de agua sin autorización del **MINAMBIENTE**; 3) ejecutado aprovechamiento forestal único sin autorización de ese Ministerio, con lo que infringió el artículo 104 del Decreto 1541 de 1978; 4) realizado la desviación del cauce del arroyo Paraluz, sin autorización de esa Cartera con lo que violó el artículo 132 del Decreto-Ley 2811 de 1974; 5) realizado vertimiento de aguas residuales industriales generadas por la ejecución de la estructura de paso corredor por el Río Calenturitas sin autorización de dicha Entidad en contravención con lo dispuesto en el artículo 211 del Decreto 1541 de 1978; 6) realizado la alteración de un flujo de aguas y la sedimentación de los cuerpos de agua superficiales denominados: río Calenturitas, caño NN y el arroyo Paraluz con lo que incumplió lo establecido en los literales a y b, del numeral 3, Artículo 238 del Decreto 1541 de 1978 y el literal f) del artículo 8° del Decreto 2811 de 1974; y, 7) realizado obras que causaron la degradación y erosión de los suelos por la desviación del arroyo Paraluz lo que se erigió como una violación al literal b) del Artículo 8° del Decreto 2811 de 1974.

Para ello, el **MINAMBIENTE** explicó que de acuerdo con la visita técnica realizada por servidores públicos de ese Ente en conjunto con funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, y con base en el Estudio de Impacto Ambiental presentado por **DRUMMOND LTD.** a su consideración, las obras y actividades que en ese momento realizaba y que hacían parte del proyecto minero

“Similoa”, “Rincón Hondo” y “El Descanso”, cuya evaluación se surtía en el expediente 3271, debían estar comprendidas en la licencia ambiental que se tramitaba ante el **MINAMBIENTE** y que aún no había sido expedida para la época de los hechos investigados.

En dicho acto se observa como circunstancia trascendental para los resultados del procedimiento sancionatorio adelantado, que en el recorrido de campo el grupo técnico encontró que la empresa **DRUMMOND LTD.** efectuó la construcción de un corredor compuesto por una vía de aproximadamente 20m. de banca y una franja paralela a la vía por el costado occidental que cuenta con un ancho aproximado de 50m., en una longitud de 5.44km.+ 200m., dentro de la cual se efectuó el desmonte y descapote de material vegetal y la intervención de tres (3) cauces: río Calenturitas, caño NN y arroyo Paraluz.

La Resolución referenciada fue proferida por el Asesor del Despacho del Viceministro de Ambiente adscrito a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, conforme a las facultades conferidas en la Resolución 2116 del 21 de diciembre de 2005, la Ley 99 de 1993, los decretos 216 del 03 de febrero de 2003, 3266 de 2004 y 1594 de 1994, y dentro de un trámite sancionatorio ambiental, según lo previsto en los artículos 83, 84 y 85 de la Ley 99 de 1993, hoy subrogados por la Ley 1333 de 2009.

**1.2.20.** La demandante presentó lo que a su juicio fueron unas aclaraciones a lo dicho en la audiencia pública ambiental en escrito radicado ante el **MINAMBIENTE** el 12 de febrero de 2007. Allí justificó el inicio de las obras en que contaba con una autorización de CORPOCESAR para el efecto y que esas vías habían sido construidas con el único fin de proteger su derecho de propiedad respecto a los inmuebles del proyecto y no para la realización de este. Lo último lo justificó en que la empresa ha sufrido intentos de invasiones a los predios de su propiedad, y la construcción de vías de acceso facilita el ejercicio del derecho real de dominio.

**1.2.21.** La demandante presentó descargos respecto al pliego formulado en la Resolución 0205 del 09 de febrero de 2007, el 26 de febrero de 2007. Allí indicó que las vías dentro de predios privados no requerían de licencia ambiental, que CORPOCESAR le había autorizado la realización de las obras que se estimaron como fuente de la infracción administrativa y que al sancionarle violaría el principio

de presunción de legalidad y el derecho de defensa, así como que la autoridad se extralimitaría en sus funciones.

**1.2.22.** La demandada abrió a pruebas el trámite sancionatorio ambiental mediante el auto 1535 del 21 de junio de 2007, admitió las pruebas aportadas por la demandante en sus descargos y decretó de oficio la práctica de una visita de inspección al área de influencia de la construcción objeto de la investigación administrativa.

**1.2.23.** La visita decretada fue practicada el 02 de agosto de 2007, en ella se advirtió que la demandante había cumplido con la orden de suspensión. Los resultados de esa visita se encuentran consignados en el Concepto Técnico 2278 del 26 de diciembre de 2007.

En ese documento, los servidores públicos encargados se pronunciaron sobre los descargos de la demandante y concluyeron que no eran aceptables, pues desde que la demandante solicitó la licencia ambiental tenía conocimiento que el corredor vial necesitaba de una licencia ambiental, al punto que una de las obras conexas al proyecto en trámite de licencia ambiental es la construcción de la vía.

También consideró que las dimensiones de la vía no son propias de una de mera comunicación, debido a que los predios privados por regla general construyen vías de 10 metros de ancho y no de 70 metros. Indicó que en cualquier caso, la construcción de la vía no se podía ejecutar sin la licencia ambiental, ya que esta tiene como fin comunicar el proyecto que sí requiere de este tipo de autorización.

Por otro lado, expresó que la necesidad de proteger el derecho de propiedad, no relevaba a la demandante de la obligación legal de iniciar las obras solo cuando tuviera la licencia ambiental. Estimó que fue un error de la demandante solicitar en la licencia ambiental la construcción del corredor al **MINAMBIENTE** y las autorizaciones a CORPOCESAR, a pesar de que se trataba de la misma obra.

**1.2.24.** El **MINAMBIENTE** decidió declarar responsable a la actora de todos los cargos formulados en la resolución de apertura, a través de la atacada Resolución 0174 del primero de febrero de 2008, imponiéndole una sanción equivalente a mil seiscientos noventa y cuatro millones ochocientos doce mil ochocientos sesenta pesos (\$1.694.812.860.00); mantuvo la vigencia de la suspensión de las obras y

tomó otras medidas. Este acto administrativo, fue expedido por la Directora de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, notificado personalmente el 1º de febrero de 2008 y contra este solo procedía el recurso de reposición conforme a su artículo decimoprimerero.

Para ello, el **MINAMBIENTE** explicó que la investigación se basa en el hecho que la empresa **DRUMMOND LTD.** acometió la construcción de una vía de aproximadamente 70m de ancho y 6.75km de longitud, entre la mina La Loma y el cauce del río Calenturitas, incluidas sus obras conexas, que conllevó en su ejecución el uso, manejo y usufructo de los recursos naturales u aprovechamiento forestal y ocupación de cause. Agregó que la apertura de vía conforme al Concepto Técnico nro. 2278 de 2007, estaba comprendida en los estudios presentados por la empresa **DRUMMOND LTD.** en el punto 3.3.4.9 del documento con radicado nro. 4520-E1-104964 de 11 de noviembre de 2005, para evaluación de este Ministerio, dentro del trámite del licenciamiento ambiental del proyecto minero relacionado con los contratos “Similoa”, “Rincón Hondo” y “El Descanso” (fl. 15 c. ppal.).

**1.2.25.** La demandante interpuso recurso de reposición en contra del acto administrativo de la sanción, mediante escrito radicado 12 de febrero de 2008.

**1.2.26.** La demandante solicitó la modificación de la licencia ambiental mediante escrito radicado el 19 de diciembre de 2008 y en otras cuestiones solicitó la reducción de la franja de intervención para el corredor vial en 100 metros, es decir, para que tuviese 200 metros de ancho.

**1.2.27.** Esa solicitud fue estudiada por la demandada en el Concepto Técnico No. 2567 del 31 de diciembre de 2008 y allí se estimó prudente la referida reducción, la cual fue aprobada por la Resolución 0152 del 30 de enero de 2009, expedida por la asesora del despacho de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del **MINAMBIENTE**.

**1.2.28.** El **MINAMBIENTE** resolvió el recurso mediante la acusada Resolución 1440 del 27 de julio de 2009 y decidió confirmar en todas su partes el acto impugnado. Este acto fue notificado por edicto y adquirió firmeza el 02 de septiembre de 2009, conforme a la constancia de ejecutoria estampada en el

reverso del folio 74 del cuaderno principal. En los términos del artículo quinto de esta resolución, contra la misma no procedía recurso alguno.

**1.2.29.** En el asunto de la referencia se radicó solicitud de conciliación extrajudicial ante el **MINAMBIENTE** el día 3 de noviembre de 2009 (luego de dos meses y un día de haber iniciado el cómputo el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho) (fls. 425 c. ppal), agotamiento de este requisito que se acreditó con el acta de la audiencia de conciliación de 8 de febrero de 2010, en la Procuraduría 47 Judicial Administrativa de Valledupar, Cesar (fls. 468-469 c. ppal.).

**1.2.30.** La demanda de la referencia fue radicada el 10 de febrero de 2010 en contra del entonces **MINAMBIENTE** (fl.514 c. ppal.). Sin embargo, con el Decreto-Ley 3573 de 2011 se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –en adelante ANLA- como una unidad administrativa especial *sin personería jurídica*. Con el objeto de encargarse que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental. Además, el artículo 22 de la norma de creación dispuso que todos los procesos judiciales que por su naturaleza, objeto o sujeto procesal tengan que ser *adelantados* por la ANLA fuesen transferidos a ella dentro de los dos meses siguientes a su entrada en vigencia.

Debido a que el asunto de referencia es relativo al presunto desarrollo de actividades que debieron estar amparadas en una licencia ambiental, la ANLA debía representar a la Nación desde el 27 de noviembre de 2011<sup>4</sup>. Con todo, esa unidad administrativa especial sin personería jurídica asumió la representación de la Nación el 06 de febrero de 2014 (fl.59 cuaderno apelación), cuando alegó de conclusión en segunda instancia, y desde entonces esa autoridad ha comparecido en este proceso como demandada.

### **1.3. Cargos de nulidad y concepto de violación**

En la demanda no obra un acápite en el que se enlisten las normas violadas, sino que la parte expusieron directamente los cargos, por lo que se hará referencia a cada uno en la forma en que lo hizo la parte actora.

---

<sup>4</sup> El Decreto 3573 de 2011 entró en vigencia con su publicación en el Diario Oficial No. 48205 del 27 de septiembre de 2011.

La demandante adujo cuatro cargos de nulidad en contra de los actos demandados de la siguiente forma:

**(i) Violación del artículo 66 del C.C.A.**

En este acápite la demandante adujo que con la expedición de las resoluciones 205 del 09 de febrero de 2007, 174 del 1 de febrero de 2008 y 1440 del 27 de julio de 2009 la demandada infringió la presunción de legalidad, atributo de las resoluciones 554 de 04 de julio de 2006, 588 del 13 de julio de 2006, 825 del 29 de agosto de 2006, 1048 del 10 de octubre de 2006 y 009 del 19 de enero de 2007 proferidas por CORPOCESAR. Lo anterior porque si la demandante había obtenido la autorización por parte de una autoridad ambiental para el desarrollo una vía, no podía el **MINAMBIENTE** desconocer los efectos de esos actos administrativos que se encuentran en firme y no han sido demandados.

También consideró que solo debían incluirse en la licencia ambiental las obras que fueran *necesarias* para el desarrollo del proyecto que la requiere y no respecto a cualquier actividad que se desarrolle dentro del área de la licencia. Explicó que el desarrollo de actividades que requieran licencia ambiental dentro de un área geográfica delimitada, no excluye el desarrollo de otras actividades que no tengan relación directa y necesaria con la actividad para la cual fue otorgada o se pida la licencia ambiental. Anotó que siempre será posible adelantar una obra o pedir un permiso cuando está pendiente una licencia ambiental para el desarrollo de cualquier actividad que no esté relacionada en forma necesaria con la operación de aquel proyecto, obra o actividad para la que se pidió la licencia.

Concluyó que la competente para otorgar los permisos de aprovechamiento forestal eran las corporaciones autónomas regionales conforme al artículo 16 del Decreto 1791 de 1996, el artículo 102 del Decreto 2811 de 1974 y el numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, y que las actividades por las cuales se le sancionó no eran *necesarias* para la proyecto de explotación de carbón.

**(ii) Desconocimiento de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica. Ejecutoria de los actos administrativos que autorizaron el aprovechamiento forestal y ocupación de cauces podía iniciar las obras**

La demandante estimó que varias de las afirmaciones consignadas en los actos demandados, relativas a que **DRUMMOND LTD.** conocía que el competente para autorizar la actividad era el **MINAMBIENTE**, son violatorias del principio de buena fe. Ya que, la demandante al analizar el ordenamiento jurídico, encontró que la competente para autorizar una vía interna para la comunicación de sus predios era CORPOCESAR y esa autoridad también al haber expedido los actos y conocer de la existencia del trámite de la licencia ambiental del proyecto minero, así lo consideró.

Así mismo, explicó que con la expedición de las resoluciones 205 del 09 de febrero de 2007, 174 del 1 de febrero de 2008 y 1440 del 27 de julio de 2009 se infringió la presunción de legalidad, atributo de las resoluciones 554 de 04 de julio de 2006, 588 del 13 de julio de 2006, 825 del 29 de agosto de 2006, 1048 del 10 de octubre de 2006 y 009 del 19 de enero de 2007 expedidas por CORPOCESAR. Debido a que estas últimas, generaron en ella una expectativa razonable de que las actividades desarrolladas lo eran conforme al ordenamiento.

Por último, indicó que aún de existir un error en los actos administrativos de CORPOCESAR, el atributo de la presunción de legalidad implica que los actos se estiman válidos hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo los anule.

**(iii) Violación de los artículos 13 y 29 de la Constitución, artículo 36 del C.C.A. y artículo 84 de la Ley 99 de 1993. Desconocimiento de los principios de igualdad, debido proceso, razonabilidad y proporcionalidad**

La demandante dijo que el **MINAMBIENTE** había impuesto la multa en desconocimiento de los actos administrativos de CORPOCESAR. Además, explicó que las sanciones previstas se gradúan según la gravedad de la infracción cometida, es decir se encuentran sometidas al principio de proporcionalidad.

Por otro lado, adujo que en los actos administrativos censurados se usó una fórmula de liquidación de la sanción que nunca había sido utilizada, con lo que violó el principio de igualdad. La fórmula utilizada también violó el artículo 29 superior, porque la conducta corregida no estaba descrita de forma previa en la ley.

A su vez hizo referencia al artículo 84 de la Ley 99 de 1993<sup>5</sup> que dijo que disponía que no se puede sancionar como grave una conducta cometida cuando el particular obra con la convicción de estar legitimado por el permiso de una autoridad ambiental.

También expresó que la demandada se contradice en los actos acusados, pues primero afirma desconocer la fecha de inicio de la construcción del corredor vial, pero luego, en aras de establecer el monto de la sanción, estableció como fecha exacta de inicio la misma en la que empezaron las actividades de aprovechamiento forestal.

Por último, se refirió a que la demandada determinó *mutuo proprio* los agravantes de la multa, pues la ley no dispuso las consecuencias jurídicas de la ocurrencia de una agravante. Así como que la única falta cometida conforme a las consideraciones de la demandada, fue la ausencia de una licencia ambiental, porque las demás violaciones se derivan de ella; con lo que violó el principio de unidad de las licencias ambiental del inciso segundo del artículo 3° del Decreto 1220 de 2005.

#### **(iv) Infracción de las normas en que deberían fundarse los actos administrativos**

En este acápite la parte actora se pronunció respecto a cada uno de los cargos que le fueron endilgados en el acto administrativo de apertura del procedimiento sancionatorio, para acreditar la ilegalidad de los actos censurados.

En relación con el cargo primero, en el que se le endilgó haber construido un corredor vial sin la autorización del **MINAMBIENTE**, estimó que la construcción de una carretera privada no es una actividad que requiera de licencia ambiental conforme al artículo 52 de la Ley 99 de 1993.

Referente a los cargos, segundo<sup>6</sup>, quinto<sup>7</sup>, sexto<sup>8</sup> y séptimo<sup>9</sup> alegó que la autoridad competente para autorizar la ocupación de un cauce era la corporación

---

<sup>5</sup> “Cuando ocurriere una violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio de Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán las sanciones que se prevean en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. Si fuera el caso denunciarán el hecho ante las autoridades competentes para que se inicie la investigación penal respectiva”. No se explica de donde extrae la conclusión la parte demandante.

<sup>6</sup> Intervención de unos cauces de agua sin autorización del MINAMBIENTE.

autónoma regional de la jurisdicción territorial donde se desarrollaría la actividad, con fundamento en el numeral 9º del artículo 31 de la Ley 99 de 1993. De lo que coligió que si la demandante contaba con la autorización de la competente, todos los cargos relacionados con la afectación de los cauces debieron ser desestimados.

Cuestionó la legalidad del cargo tercero<sup>10</sup> que solo podría hablarse de una violación de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1220 de 2005 si existiera una norma expresa que obligara a adquirir una licencia ambiental para el aprovechamiento forestal único de diferentes coberturas naturales, sin embargo, a juicio del demandante, tal actividad solo requiere de un Plan de Manejo Ambiental o en caso de ser una actividad secundaria dentro de un proyecto que requiere de licencia ambiental, estar descrito en esta.

Esto último, el requisito de la licencia ambiental, en opinión del demandante, no ocurre en las actividades que fueron objeto de sanción porque las vías construidas no guardaban relación con el proyecto inicial, sino que eran vías internas que servían para la comunicación de los predios y no eran aptas para el desarrollo de un proyecto minero a gran escala.

En último lugar, atacó la legalidad del cargo cuarto<sup>11</sup>, porque la demandante había obtenido el permiso por parte de CORPOCESAR para ocupar el cauce del arroyo Paraluz con la Resolución 1048 del 10 de octubre de 2006.

En otro acápite de la demanda se solicitó la suspensión provisional de los actos demandados.

## **2. Admisión de la demanda**

La parte actora interpuso la demanda el día 10 de febrero de 2010 ante el Tribunal Administrativo del Cesar, el que, a través de auto de 20 de mayo de 2010 y por

---

<sup>7</sup> Realización de un vertimiento de aguas residuales, generada por la ejecución del corredor vial sin autorización del MINAMBIENTE.

<sup>8</sup> La ejecución de una la alteración de un flujo de aguas y la sedimentación de los cuerpos de agua superficiales denominados: río Calenturitas, caño NN y el arroyo Paraluz.

<sup>9</sup> La realización de obras que causaron la degradación y erosión de los suelos en las obras de desviación del arroyo Paraluz.

<sup>10</sup> La ejecución de un aprovechamiento forestal único para la construcción del corredor vial, sin la autorización del MINAMBIENTE.

<sup>11</sup> La realización de una desviación del cauce del arroyo Paraluz sin contar con la autorización del MINAMBIENTE.

reunir “los requisitos de los artículos 137 a 142 del C.C.A.”, decidió admitirla y ordenó darle el trámite correspondiente; en la misma providencia, se negó la solicitud de suspensión provisional (fls.526-531 c. ppal.).

Al admitir la demanda, el Tribunal ordenó notificar a quienes fungían como terceros interesados en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental en contra de **DRUMMOND LTD.**

Uno de los afectados -en nombre propio y en el de los moradores de algunas veredas del municipio de El Paso (Cesar)- interpuso recurso de reposición en contra del auto admisorio, porque la demandante no había acreditado el pago de la multa según lo ordenado en el artículo 140 del C.C.A. (fl.614 c. ppal.), recurso coadyuvado por el **MINAMBIENTE**, quien aportó una certificación expedida por el Director de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales de esa entidad, en el que consta que la demandante no había pagado la multa (fls.624-625 c. ppal.).

El Tribunal se abstuvo de pronunciarse sobre el recurso, porque el impugnante no acreditó su interés en el proceso (fls.639-641 c. ppal.)

### **3. Contestación de la Nación –MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL<sup>12</sup>**

La parte demandada inició su exposición con la realización de un pronunciamiento concreto sobre cada hecho de la demanda.

En relación con todos los hechos en los que hizo referencia a las actuaciones administrativas de CORPOCESAR expresó que no le constaban y que era carga del demandante acreditarlos.

Indicó también que la demandante siempre supo que el **MINAMBIENTE** era la autoridad competente para expedir la licencia ambiental del proyecto minero y consecuentemente la responsable de autorizar la construcción del corredor vial del cual se beneficiaría la demandante, al haber incluido dentro de la solicitud de

---

<sup>12</sup> Como se explicó más arriba, la ANLA solo ejerció la representación de la Nación en este proceso cuando confirió poder para la interposición de los alegatos en segunda instancia, por ello se hace referencia a la autoridad que se pronunció en cada etapa procesal.

la licencia ambiental la construcción de la vía<sup>13</sup> hecho previo a las solicitudes ante CORPOCESAR<sup>14</sup>.

También citó el Concepto Técnico 910 de 2009 y con fundamento en él, dijo que las especificaciones del corredor construido no son las propias de un corredor de vigilancia, al haberse intervenido 100 metros de ancho. Además señaló que esta construcción, se encuentra en la misma área que el que se propuso construir en la solicitud de la licencia ambiental.

Afirmó que le consta que las obras de la construcción de la vía iniciaron previo al otorgamiento de la licencia ambiental para el proyecto de explotación carbonífera, conforme a la visita consignada en el Concepto Técnico 2278 de 2007.

Confirmó que la demandante había suspendido la ejecución de las obras una vez ello había sido ordenado por el **MINAMBIENTE**, sin embargo discrepó en el tiempo que duró la misma, pues el demandante indicó que había sido por 18 meses, mientras que la demandada dijo que la suspensión había sido levantada por el artículo 9 de la Resolución 1343 del 30 de julio de 2008.

Luego, realizó las consideraciones jurídicas sobre las pretensiones en un acápite que denominó *Razones de Defensa*. En él hizo referencia a los fundamentos constitucionales generales de la facultad sancionatoria de la administración y de la especial en materia ambiental, cerró este punto con referencias a instrumentos internacionales ambientales.

Explicó que la demandante sabía que el proyecto minero necesitaba del corredor vial al haberlo incluido dentro de la solicitud de la licencia ambiental, y a pesar de ello inició la construcción sin que se expidiera el acto administrativo pertinente.

Según la demandada los actos administrativos expedidos por CORPOCESAR aducidos como autorización para la construcción de la vía, obedecieron a solicitudes expresas de **DRUMMOND LTD.** que ella no debió hacer, porque sabía que la licencia ambiental del proyecto estaba en trámite. Adujo que las normas ambientales eran de orden público y que la violación de estas, enarbolaba la facultad sancionadora del **MINAMBIENTE**.

---

<sup>13</sup> Radicada ante el MINAMBIENTE en el mes de abril de 2005.

<sup>14</sup> La primera solicitud ante CORPOCESAR fue el 06 de enero de 2006.

Por otro lado, expresó que la administración, en materia de procedimientos sancionatorios ambientales, posee facultades discrecionales para definir el contenido de las sanciones impuestas, con el fin de garantizar la protección del medio ambiente.

Así como, dijo que en su actuación había respetado el principio de legalidad, porque la norma deja a discreción de la autoridad ambiental la imposición casuística de las sanciones (fl.706 c. ppal.).

Para finalizar, explicó el concepto de *debido proceso* e hizo referencia a sus fundamentos constitucionales y jurisprudenciales. Concluyó que esta garantía no había sido infringida, porque: se había respetado el principio de legalidad – conforme lo que había expuesto anteriormente-; se había cumplido con la tipicidad de la sanción, pues la conducta de la demandante se adecuó a una descrita en la normativa ambiental; la demandante pudo ejercer su derecho de contradicción al haber presentado sus descargos y podido solicitar pruebas e interponer recursos.

#### **4. Trámite de la primera instancia**

Como ya se dijo, la demanda de la referencia fue admitida por medio del auto del 20 de mayo de 2010 proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar.

El 28 de junio de 2011, la demandada solicitó que se declarara la nulidad de todo lo actuado, debido a que el Tribunal carecía de competencia para conocer del asunto, pues la demandante no había cumplido con las exigencias del artículo 140 del C.C.A.<sup>15</sup>, es decir no había pagado la multa contenida en los actos administrativos demandados. Para el incidentante, el pago de la multa o la constitución de una caución para garantizar su pago, se erige como un requisito

---

<sup>15</sup> “Artículo 140. Si se trata de demanda de impuestos, tasas, contribuciones o multas que se exijan o de créditos definitivamente liquidados a favor del tesoro público deberá acompañarse el respectivo comprobante de haberse consignado, en calidad de depósito, la suma correspondiente. Terminado el proceso, la cantidad deducida en la sentencia a cargo del contribuyente o deudor, ingresará definitivamente en los fondos del tesoro y se devolverá al interesado el saldo que resultare, si lo hubiere, con intereses comerciales corrientes sobre este saldo desde que se hizo la consignación.

En iguales términos se devolverá la suma depositada en caso de que la sentencia fuere favorable en su totalidad al demandante.

El comprobante de depósito de que se trata se refiere a los casos en que leyes especiales exijan la consignación previa de la suma liquidada o debida. En los demás, bastará que se otorgue caución a satisfacción del ponente para garantizar el pago con los recargos a que haya lugar en cuanto fuere desfavorable lo resuelto”. **Texto Subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia 86 de Julio 25 de 1991. M.M.P.P. Simón Rodríguez Rodríguez y Pablo J. Cáceres Corrales.**

para la admisión de la demanda y por ende todo lo actuado con posterioridad carece de validez.

El *a quo* resolvió la solicitud deprecada mediante auto del 28 de julio de 2011 y decidió denegar la solicitud, porque el requisito en cuestión se realiza a satisfacción del magistrado ponente e inclusive este último podía decidir si la misma procedía o no, por lo que al no considerarla pertinente para el asunto de ciernes, no había lugar a anular las actuaciones procesales.

El proceso fue abierto a pruebas mediante auto del 01 de septiembre de 2011 (fls.712-713 c. ppal.). En esa providencia se decretaron como pruebas documentales las aportadas por el demandante en su contestación, el expediente administrativo remitido por la demandada y las aportadas con la contestación<sup>16</sup>. También se decretó la práctica del testimonio del señor Carlos Mario Cárdenas Agudelo quien fuera el gerente ambiental de la demandada en la época de los hechos, esta prueba fue solicitada por la demandante y el tema eran los hechos relativos a la construcción de la vía y las sanciones impuestas por la demandada<sup>17</sup>. Por último, se accedió a la petición de practicar un dictamen pericial por un ingeniero civil, para el efecto se nombró al señor José Alcides Cantillo Ortega.

El dictamen pericial fue remitido por el auxiliar de justicia el 18 de octubre de 2011 (fls.722-744 c. ppal.) y se ordenó correr su traslado por auto del 27 de octubre de 2011 (fl.746 c. ppal.).

El apoderado del **MINAMBIENTE** realizó una solicitud de aclaración y/o complementación el 03 de noviembre de 2011, dentro del término, por lo que el *a quo* accedió a la petición por auto del 24 de noviembre de 2011.

El reparto del despacho comisorio para la práctica del testimonio, le correspondió al magistrado Fredy Ibarra Martínez quien fijó como fecha para la celebración de la audiencia de recepción del testimonio el día 08 de noviembre de 2011, día en que se celebró y se recepcionó el testimonio decretado (fls.825-830 c. ppal.).

---

<sup>16</sup> Revisada la contestación la única prueba *solicitada* fue el expediente administrativo, por lo que esta orden resultó redundante.

<sup>17</sup> Para la práctica de esta prueba se comisionó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca debido a que el testigo residía en la ciudad de Bogotá.

El perito aclaró su dictamen mediante escrito radicado el 11 de enero de 2012 (fl.834-844 c. ppal.).

El Tribunal Administrativo del Cesar advirtió que ya se habían practicado todas las pruebas y ordenó correr traslado para alegar mediante el auto del 01 de marzo de 2012 (fl.852 c. ppal.).

La única que alegó de conclusión fue la apoderada de la demandante y dividió su exposición en tres partes: (i) porqué están probados los cargos de la demanda; (ii) análisis de los argumentos y pruebas de la demanda y; (iii) la tacha de sospecha del testigo.

Con ocasión de la expedición de la Ley 1437 de 2011, El Consejo Superior de la Judicatura decidió dividir el conocimiento de los procesos de los dos regímenes – escrito y oral- entre los despachos de la jurisdicción, por lo que a unos les correspondió sólo adelantar el trámite escritural y a otros el oral. Debido a lo anterior, este expediente fue remitido al despacho de la magistrada Carmen Dalis Argote Solano, quien avocó conocimiento a través de providencia del 19 de julio de 2012 (fl.890 c. ppal.).

## **5. Sentencia recurrida**

El *a quo* decidió denegar las pretensiones de la demanda con la sentencia del 29 de agosto de 2013 (fls.900-921 c. ppal.). Las consideraciones de la decisión comienzan con unas anotaciones generales sobre el régimen jurídico de las licencias ambientales y unas citas textuales de algunas de las normas que la regulan.

Una vez se descendió al caso concreto, el tribunal manifestó que:

*“[...] Para entrar a fallar la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho impetrada por la firma DRUMMOND LTDA (sic) no es necesario realizar exhaustivos pronunciamientos normativos y jurisprudenciales, para determinar, conforme al material probatorio obrante dentro del presente proceso que no le asiste razón a la demandante para dicha solicitud y que por lo tanto, serán desechadas sus pretensiones [...]” (fl.914 c. ppal.)*

Tal aserto lo fundamentó en que la demandante al haber solicitado la licencia ambiental para el proyecto de explotación minera ante el **MINAMBIENTE** conocía

que la extracción consecuencia del proyecto sería mayor o igual a 800.000 toneladas de carbón por año y que, por ende, sabía que esa era la autoridad competente para autorizar las actividades necesarias para ello.

Además, que la demandante siempre supo que el proyecto en cuestión requería de la construcción de un corredor vial que conectara la Mina “la Loma” y el proyecto “El Descanso” para su ejecución.

Luego, manifestó que la Resolución 174 del primero de febrero de 2008 era ajustada a derecho, porque el artículo 52 de la Ley 99 de 1993 determinó que era competencia del **MINAMBIENTE** el otorgamiento de las licencias ambientales de los proyectos de gran minería de manera privativa (fl.917 c. ppal.).

De igual manera, indicó que las vías de acceso que construía la demandante, no correspondían a lo indicado en la demanda, lo que fundamentó en esta cita del dictamen pericial que obra en el expediente:

*“[...] Respuesta 1): De acuerdo con los documentos examinados, aportados por DRUMMOND LTDS (sic), y lo observado y verificado en la Inspección judicial<sup>18</sup> realizada la sitio (sic) de las obras, las características para la construcción de la vía interna de acceso y vigilancia en la solicitud de aprovechamiento forestal único de fecha 16 de noviembre de 2005, son diferentes y menores en exigencias, a la vía proyectada para el corredor vía que comunica los proyectos mineros de La Loma y El Descanso. La vía interna de acceso y vigilancia, presenta las siguientes características geométricas y dimensionales:*

- *Ancho de la vía = 20 metros*
- *Ancho de la franja de intervención = 100 metros*
- *Longitud de la vía de acceso a nuevos predios 12,17 kilómetros.*
- *Área solicitada de intervención = ancho x longitud = 100m x 12.170 ml (sic) = 1.217.000 m<sup>2</sup>., (sic) que equivalen a 121. 7 hectáreas<sup>19</sup> (fls.917-918 c. ppal.) [...]”.*

El *a quo* señaló que estaba claro que la demandante realizaba trabajos que comprometían recursos ambientales sin el debido permiso de la autoridad competente. Ya que **DRUMMOND LTD.** sabía que las obras realizadas hacían una unidad de materia con el proyecto de explotación minera y para el desarrollo de las actividades relacionadas requería de la licencia ambiental otorgada por el

---

<sup>18</sup> No se utiliza el sic debido a que en efecto esa fue la expresión utilizada por el perito en su dictamen, sin embargo salta a la vista que la inspección realizada por un perito no es de naturaleza judicial.

<sup>19</sup> Cita del texto original. Folio 733.

**MINAMBIENTE** al haber incluido esas obras en la solicitud ante esa autoridad. Lo cual concluyó así:

*“[...] Es claro entonces que, la construcción de las obras bien de aprovechamiento forestal como la construcción de obras hidráulicas, estaban determinadas a soportar en el futuro la labor de explotación del mineral carbón del cual se había solicitado la licencia ambiental ante la autoridad facultada para expedirla como era el MAVDT, y no, como lo quiere hacer ver la parte demandante, eran obras que no proyectaban o no formaban relación directa con lo solicitado ante tal Ministerio. Para la Sala, lo esencial, no es, en principio, el tamaño de las obras, si no que éstas (sic) son parte constitutivas (sic) de un todo, como lo es la explotación minera “El Descanso”, desprendiéndose de allí que, cualquier autorización que se hiciera necesaria para el aprovechamiento forestal y/o construcción de obras hidráulicas, en los predios de los municipio El Paso y Becerril-Cesar, eran de competencia exclusiva del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, según lo establecido en la señalado (sic) en el precepto normativo citado de la Ley 99 de 1993 [...]” (Fls.919-920 c. ppal.)*

En relación con el desconocimiento al atributo de la presunción de legalidad dijo que si bien era cierto que la resoluciones 554 del 04 de julio de 2006, 588 del 13 de julio de 2006 y 1048 del 10 de octubre de 2006 no habían sido revocadas ni demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo cierto era que el **MINAMBIENTE** podía tomar esa decisión en ejercicio de su competencia como máxima autoridad ambiental (fl.920 c. ppal.). Para complementar ese argumento indicó:

*“[...] Con lo anterior, queda claro que, no se puede invocar el principio de legalidad, la seguridad jurídica y la confianza legítima cuando quien concedió la licencia no tenía competencia para ello, es por tanto, que las Resoluciones (sic) expedidas por CORPOCESAR, no tienen virtud de estructurar en debida forma tales circunstancias, pues como quedó demostrado el MAVDT, máxima autoridad ambiental en el país, es la competente para otorgar esta clase de licencias y ampararse en decisiones de una corporación regional que desbordó sus atribuciones que por ley le corresponden, quebrantando el ordenamiento jurídico, no puede dar lugar al amparo de los principios aludidos por el demandante (fl.920 c. ppal.)*

## **6. Recurso de apelación**

La apoderada de la demandante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia el 20 de septiembre de 2013, dentro de la oportunidad pertinente.

En primer lugar, hizo referencia a las cuestiones jurídicas objeto del debate en el proceso y se pronunció sobre la sentencia, a la que acusó de omitir el análisis de los temas planteados en la demanda (fl.927 c. ppal.).

Transcribió uno de los argumentos de la sentencia<sup>20</sup> e indicó que la providencia no analizó si era necesario solicitar al **MINAMBIENTE** una licencia ambiental para la construcción de una vía dentro de propiedad privada, tampoco se pronunció sobre la razón por la cual los permisos otorgados por CORPOCESAR no eran suficientes para la construcción de la vía, ni el motivo por el cual la demandada puede obviar la presunción de legalidad de los actos que autorizaron la construcción de la vía e imponer sanciones a quienes se encuentran amparados por esos actos.

Estimó que el único argumento que tuvo la demandada para imponer la sanción, fue que la vía autorizada por CORPOCESAR y la solicitada en la licencia ambiental era la misma. Sin embargo, afirmó que en el proceso se había demostrado que se trataba de obras diferentes<sup>21</sup>. Por lo anterior, cuestionó los motivos que llevaron a la demandada a imponer una sanción, a pesar que se trataba de obras diferentes, que debido a ello requerían de permisos distintos para su ejecución.

Luego, se pronunció sobre la presunción de legalidad y explicó que la única forma de desvirtuarla era a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que por eso *“no basta con que la autoridad que pretenda desconocer un acto administrativo, afirme su ilegalidad”*.

Además, manifestó que el *a quo* había valorado indebidamente el dictamen pericial practicado, pues al transcribir su contenido no señaló las razones que lo llevaron a concluir que la prueba apoyaba su tesis.

Consideró que, contrario a lo dicho por el Tribunal, lo que el perito realmente demostró fue que CORPOCESAR había autorizado la intervención de una franja de 100 metros para la construcción de la vía y que la demandante solo había

---

<sup>20</sup> “..., pues lo que sí está claro es que DRUMMOND LTD realiza trabajos que comprometían recursos ambientales sin el debido permiso de la autoridad competente, en este caso el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial” (fl.928 c. ppal.).

<sup>21</sup> Transcribió un acápite del dictamen pericial practicado en el proceso, en el que el auxiliar de la justicia señaló que las condiciones técnicas de la vía, no eran adecuadas para el desarrollo de un proyecto minero a gran escala (fl.929 c. ppal.).

utilizado 70. De lo que coligió que el ancho de la vía estaba lejos de cumplir con los requisitos para el proyecto minero, que necesita de un ancho de vía de 300 metros<sup>22</sup>.

Por otro lado, señaló que la sentencia impugnada violaba el principio de confianza legítima, pues los ciudadanos deberían poder confiar en que cuando una autoridad administrativa toma una decisión que produce efectos jurídicos, estos últimos gozan de fuerza de ejecutoria, se presuman legales y tienen un carácter ejecutivo<sup>23</sup>. A su vez, expresó que el **MINAMBIENTE** había reconocido la vigencia de los actos administrativos expedidos por CORPOCESAR en la Resolución 1343 de 2008<sup>24</sup> y que le resultaba *incomprensible* que esa Entidad reconociera ese hecho y el tribunal se rehúse a que estos surtan sus efectos.

Aseveró que la sentencia, en concordancia con los actos administrativos demandados, violó el principio de la buena fe, pues en lugar de presumir que la demandante y CORPOCESAR actuaron conforme a derecho en las actuaciones para la expedición de las autorizaciones, presumieron que **DRUMMOND LTD.** sabía que CORPOCESAR no era competente para permitir el aprovechamiento forestal único y la ocupación de los cauces para la construcción de la vía interna. Extraña además que, el Tribunal, no hubiera establecido las razones que lo llevaron a concluir que la demandante sabía que las referidas actividades formaban una unidad de materia con el proyecto minero el “Descanso”.

Por otro lado, se refirió a que la sentencia impugnada prescindió de analizar la legalidad en la graduación de la multa, a pesar que la liquidación en cuestión violó el principio de proporcionalidad y que la fórmula utilizada no había sido publicada en ningún acto administrativo de carácter general. De esto último coligió que la fórmula había sido creada en forma discriminatoria y singularizada contra **DRUMMOND LTD.**

---

<sup>22</sup> Concluyó este punto al afirmar: “¿Qué es entonces lo que causa sorpresa al Tribunal? Nadie lo sabe” (fl.934 c. ppal.).

<sup>23</sup> Para apoyar su afirmación dijo: “Si los ciudadanos no pueden confiar en que las autoridades obran conforme a la ley, si no pueden confiar en que obran con competencia, y si no pueden confiar en que los actos administrativos se presumen legales, el fundamento mismo del Estado Social de Derecho estaría en discusión” (fl.934 c. ppal.).

<sup>24</sup> La impugnante transcribió lo siguiente:

“Los permisos otorgados por CORPOCESAR mediante las Resoluciones 554 del 4 de julio de 2006, 588 del 13 de julio de 2006, 825 del 29 de agosto de 2006, 1048 del 10 de octubre de 2006 y 009 del 19 de enero de 2007, se encuentran vigentes, en la medida en que no han sido revocados por la misma entidad o por autoridad judicial alguna” (hoja 78 de la Resolución)

De igual manera, consideró que el **MINAMBIENTE** había *confesado*<sup>25</sup> que violó el artículo 29 constitucional, porque reconoció que sancionó a la demandante con fundamento en *mecanismos internos*.

La cuestión que le resultó más cuestionable de la forma en que se liquidó la sanción, fue lo relacionado con el *factor agravante*. Pues, a pesar de que las normas ambientales si contemplan la existencia de situaciones que pueden agravar o atenuar las consecuencias de las conductas, esas circunstancias no se encuentran tasadas. De tal situación se vale la recurrente para cuestionarse el porqué de determinar que la agravante implica un aumento por un factor del 0.3 y no otro valor cualquiera. Esto le resultó suficiente para concluir que al no estar contempladas las consecuencias jurídicas de esa agravante en la ley, su definición y aplicación por parte de la administración resulta arbitraria y contraria al debido proceso.

Por último, señaló que para el **MINAMBIENTE** todas las conductas cometidas por la demandante se subsumían al hecho de que esta no contaba con una licencia ambiental para la construcción de la vía de acceso, por lo que esa Cartera no podía afirmar eso, luego, imponer la sanción y tener en cuenta cada una de las actividades que la licencia habría hecho posible, para así establecer el agravante relativo a la comisión de varias conductas.

## **7. Trámite en segunda instancia**

El recurso de alzada fue concedido por el *a quo* mediante auto del 24 de octubre de 2013 (fl.1052 c. ppal.).

La Sección Primera de esta Corporación decidió admitir el recurso bajo estudio mediante providencia de ponente del 27 de noviembre de 2013 (fl.4 cuaderno apelación) y corrió traslado para alegar por auto del 14 de enero de 2014, en esa misma providencia indicó que la prueba aportada con el recurso de apelación ya obraba en el expediente en los folios 1994 a 2094 del anexo Núm. C-10 (fl.7 cuaderno apelación).

La parte demandante (fls.14-44 cuaderno apelación) y la parte demandada (fls.59-68 cuaderno apelación) alegaron oportunamente de conclusión en esta instancia,

---

<sup>25</sup> Medio de prueba que no procede respecto a las afirmaciones de las autoridades públicas.

así como el Ministerio Público rindió concepto dentro de la oportunidad (fls.47-58 cuaderno apelación).

## **8. Alegatos de conclusión en segunda instancia**

### **8.1. De la parte actora, DRUMMOND LTD.**

La parte demandante alegó de conclusión dentro de la oportunidad y organizó su exposición en cuatro acápite, a saber, (i) síntesis de los hechos relevantes; (ii) síntesis de los problemas jurídicos a resolver; (iii) los motivos para revocar la sentencia de primera instancia; y (v) aspectos jurídicos no tocados en la sentencia, pero relacionados con los fundamentos de las pretensiones.

No se hará referencia a los hechos probados indicados en los alegatos, pues ya han sido descritos de forma amplia en precedencia. Ahora, sobre las cuestiones que debe resolver esta Sala, consideró que eran 5:

- *Sí (sic), como sostiene Drummond, un particular puede atenerse a las autorizaciones que produce una autoridad ambiental como Corpocesar para una obra vial menor; habiendo informado, oportunamente, a Corpocesar que había en trámite una “licencia ambiental” para una obra vial de envergadura mayor en el mismo sector.*
- *Si el Ministerio tiene facultada para declarar que un acto administrativo en firme producido por otra autoridad no es válido; y para sancionar al particular que ha confiado en él para adelanta las obras autorizada.*
- *Si el simple hecho de presentar una petición de autorizaciones a una autoridad ambiental regional, que el Ministerio considera incompetente es causal para recibir una sanción;*
- *Si es ajustado al “debido proceso” aplicar “fórmulas de graduación” de multas inexistentes al ocurrir una supuesta infracción, y nunca comunicadas al supuesto infractor no controvertidas por él.*
- *Si, una vez que el Ministerio reconoce que siempre estuvieron vigentes los actos administrativos de permiso, con base en los cuales obró Drummond, (sic) ¿está de acuerdo con la Constitución y la ley mantener la sanción que se le impuso por haber actuado con base en ellos? (fl.20 cuaderno apelación).*

Sobre la sentencia recurrida, adujo que adolecía de dos yerros, haber negado la facultad de las corporaciones autónomas regionales de otorgar las autorizaciones para el aprovechamiento forestal y la ocupación temporal de unos cauces y negar los efectos de la presunción de legalidad de esas autorizaciones.

Explicó que las corporaciones autónomas regionales son las autoridades competentes para conferir los permisos de aprovechamiento forestal y que el aserto de la sentencia recurrida relativo a que el **MINAMBIENTE** como máxima autoridad ambiental podía expedir los actos demandados era simple y desconocía la obligación constitucional de que todas las entidades tienen que tener sus funciones plenamente definidas.

Así mismo, indicó que por el hecho de ser el **MINAMBIENTE** el organismo rector de la gestión medioambiental, ello no implicaba que podía asumir funciones atribuidas expresamente por ley a otras autoridades o que las otras autoridades no tengan funciones atribuidas.

También señaló que si esta Sección confirmaba la sentencia impugnada requería modificar su jurisprudencia en lo atinente a la presunción de legalidad, pues siempre ha considerado que todos los actos se presumen legales y que ello solo puede ser desvirtuado por la jurisdicción contenciosa. En ese mismo acápite reiteró los argumentos del recurso relativos a la *confianza legítima* que emana de los actos administrativos en firme.

Más adelante, adujo nuevamente los argumentos del recurso relativos a que el Tribunal había valorado indebidamente el dictamen pericial practicado y que la sentencia impugnada carecía de razones para afirmar que la vía autorizada por Copocesar y la solicitada para la ejecución del proyecto minero eran la misma.

Cerró su argumentación al referirse sobre la falta de contradicción de los conceptos técnicos base de los actos demandados, en concordancia con lo expuesto en la demanda.

Durante el trámite de la segunda instancia, la parte demandante aportó memorial del 4 de septiembre de 2015 (fls.91-96 c. apelación) en el que acreditó del pago de la referida multa impuesta más sus intereses, el día 20 de agosto de 2015, por valor de dos mil ochocientos sesenta y dos millones, doscientos veintinueve mil, cincuenta y cinco pesos (\$2.862.229.055).

## **8.2. Del demandado, MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**

En esta oportunidad ejerció la representación de la Nación la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, quien confirió poder en esta etapa<sup>26</sup>.

Luego de hacer una breve referencia a las funciones de la ANLA, los presupuestos de validez de los actos administrativos y los hechos tema de controversia, manifestó que la demandante en efecto había ejecutado unas obras que no estaban contenidas en la solicitud de licencia ambiental, a pesar de estar relacionadas con el proyecto de explotación carbonífera, que por ser de gran minería el **MINAMBIENTE** –y hoy la ANLA- era responsable de otorgar el licenciamiento ambiental.

Luego, recordó los argumentos de la contestación de la demanda relativos a la potestad sancionadora en materia ambiental de la demandada, la discrecionalidad que tiene la administración respecto a ese tipo de infracciones, el respeto del principio de legalidad en los trámites administrativos que originaron los actos demandados y la no violación del derecho al debido proceso.

Por último, transcribió unos apartes de la sentencia del 18 de febrero de 2000 de esta Corporación<sup>27</sup>, en la que se explica el concepto de la confianza legítima, en ella se basó para decir que esta es vulnerada cuando se da un cambio súbito en la legislación, de tal forma que el cambio afecte intereses de particulares. De ello extrajo que los actos demandados no significaron un cambio súbito, sino que establecieron una sanción conforme a los parámetros de ley.

## **9. Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público rindió concepto de 18 de febrero de 2014 dentro de la oportunidad pertinente, a través de su delegado ante la Sección Primera de esta Corporación. En primer lugar, el representante de los intereses de la sociedad, transcribió los acápites que consideró importantes tanto de la sentencia recurrida, como del recurso de alzada.

Con posterioridad, señaló que el problema jurídico de la presente controversia, se restringía a establecer si era procedente revocar la sentencia de primera instancia y acceder a las pretensiones de la demanda (fl.50 reverso cuaderno apelación).

---

<sup>26</sup> Esta situación se explicó en el numeral 1.2.27. de los hechos.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 18 de febrero de 2000, rad: AC-9502, C.P. Delio Gómez Leyva.

Más adelante transcribió los que consideró los apartes más relevantes de las resoluciones 205 del 09 de febrero de 2007, 0174 del 01 de febrero de 2008 y 1440 del 27 de julio de 2009.

Hizo referencia a que las obras por las que fue sancionada la demandante, sí se encontraban amparadas por las resoluciones 554 de 04 de julio de 2006, 588 de 13 de julio de 2006, 1048 de 10 de octubre de 2006 y 009 de 19 de enero de 2007 expedidas por CORPOCESAR. Agregó que las obras viales ejecutadas por la demandante, no eran las adecuadas para un proyecto minero a gran escala, como ocurre en el asunto de referencia, según lo expuesto en el dictamen pericial.

Indicó que las resoluciones expedidas por CORPOCESAR gozan de presunción de legalidad, que se podrían desvirtuar ante los jueces administrativos, quienes no se han pronunciado sobre ellas. En consecuencia, consideró que los actos demandados violaron el principio de buena fe, al desconocer la presunción de legalidad.

Manifestó que el dictamen pericial rendido en el expediente desvirtúa lo afirmado por la demandada, porque la vía interna y el corredor para el desarrollo del proyecto minero poseen características diferentes lo que hace que no puedan cumplir con las mismas finalidades. Para el Ministerio Público, ello implica que la decisión de la demandada resulte *arbitraria*<sup>28</sup>, porque la construcción del corredor de vigilancia estaba amparado en el ordenamiento jurídico.

Estimó como violado el principio de *confianza legítima*, porque la demandada desestabilizó la relación de la administración con la demandante al ordenar suspender las obras y sancionarla, pese a que la actuación de la actora se sustentó en actos administrativos vigentes expedidos por otra autoridad ambiental.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el 29 de agosto de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo

---

<sup>28</sup> Folio 57 reverso cuaderno apelación.

del Cesar en los términos del artículo 129 del CCA, el numeral 5º del artículo 71 de la Ley 388 de 1997<sup>29</sup>, en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

## 2. Cuestión previa

Antes de entrar a resolver de fondo este asunto, la Sala encuentra pertinente pronunciarse sobre la pretensión primera de la demanda, en la que se solicitó la declaratoria de nulidad de la **Resolución Nro. 205 del 09 de febrero de 2007**<sup>30</sup>.

En ese acto administrativo, la demandada abrió una investigación por la comisión de conductas presuntamente violatorias de las normas ambientales, se determinaron los cargos endilgados y se ordenó la suspensión de la ejecución de las obras tema de investigación.

Lo anterior quiere decir que, ese acto administrativo, no contiene decisión alguna sobre el fondo del asunto<sup>31</sup>, pues la finalidad de esa actuación administrativa consiste en determinar la responsabilidad por la comisión de un ilícito ambiental.

En la Resolución 205 del 09 de febrero de 2007, no se dice nada al respecto, solo se advierte de la posible comisión de una conducta antijurídica –en sentido lato- y se le indica al particular los motivos por los cuales la administración estima que es responsable.

Por ello, conforme a lo dispuesto en el artículo 135 del Decreto 01 de 1984<sup>32</sup>, el acto administrativo en comento no es susceptible de control jurisdiccional<sup>33</sup> y, en

---

<sup>29</sup> Artículo 71 numeral 5º establece: ***“Contra la sentencia procederá recurso de apelación ante el honorable Consejo de Estado, el cual decidirá de plano, salvo que discrecionalmente estime necesario practicar nuevas pruebas durante un lapso no superior a un mes.”***

<sup>30</sup> “Por la cual se impone una medida preventiva, se ordena la apertura de una investigación, y se toman otras determinaciones”.

<sup>31</sup> En el último inciso del artículo 50 del Decreto 01 de 1984 se define como actos administrativos definitivos aquellos que “que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto”, mientras que consideró que los actos de trámite solo pondrán fin a la actuación “cuando hagan imposible continuarla”.

<sup>32</sup> "Artículo 135. POSIBILIDAD DE DEMANDA ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONTRA ACTOS PARTICULARES. La demanda para que se declare la nulidad de un acto particular, que ponga término a un proceso administrativo, y se restablezca el derecho del actor, debe agotar previamente la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo.

“El silencio negativo, en relación con la primera petición, también agota la vía gubernativa.

“Sin embargo, si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, los interesados podrán demandar directamente los correspondientes actos”.

consecuencia, la Sala declarará la ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la pretensión que solicita su nulidad, por lo que se inhibirá para resolverla de fondo en la parte resolutive de esta providencia<sup>34</sup>.

### 3. Actos demandados

“[...] MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVENDA Y DESARROLLO  
TERRITORIAL

**RESOLUCIÓN No. 174  
DE 01 DE FEBRERO DE 2008**

**POR LA CUAL SE IMPONE UNA SANCIÓN Y SE TOMAN OTRAS  
DETERMINACIONES  
LA DIRECTORA DE LICENCIAS, PERMISOS Y TRÁMITES  
AMBIENTALES DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y  
DESARROLLO TERRITORIAL**

*En ejercicio de las funciones asignadas al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Ley 99 de 1993 y el Decreto 216 del 3 de febrero de 2003, Decreto 3266 del 8 de octubre de 2004, las facultades delegadas mediante la Resolución 1393 del 8 de agosto de 2007 (...)*

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.**-Revocar el artículo segundo de la Resolución 205 del 9 de febrero de 2007, en virtud del cual se efectuaban unos requerimientos a la empresa DRUMMOND LTD., por las razones expuestas en la parte motiva de éste acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Declarar responsable a la Empresa DRUMMOND LTD., de los cargos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo formulados en el artículo cuarto de la Resolución No. 205 del 9 de febrero de 2007, proferida por este Ministerio, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO:** Imponer sanción de multa a la Empresa DRUMMOND LTD., por la suma de **mil seiscientos noventa y cuatro millones ochocientos doce mil ochocientos sesenta pesos m/cte. (1.694.812.860.00)** moneda legal, según lo indicado en la parte considerativa de este acto administrativo.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** La suma indicada en el artículo precedente deberá ser consignada en la Cuenta Corriente No. 230-05554-3 del Banco

---

<sup>33</sup> En materia tributaria, el pliego de cargos es considerado también como un acto de trámite, al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 09 de marzo de 2017, rad: 54001-23-33-000-2012-00013-01 (20891), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>34</sup> Cuando el juez de lo contencioso administrativo advierte al momento de fallar que se tramitó una pretensión de nulidad respecto a un acto de trámite tiene que declararse inhibido para fallar respecto a ella. Al respecto ver entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Primera, sentencia del 31 de agosto de 2017, rad: 11001-03-24-000-2002-00362-01, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio (E); Sección Cuarta, sentencia del 02 de agosto de 2017, rad: 25000-23-27-000-2009-00213-02 (19897), C.P. Milton Chaves García; Sección Segunda, sentencia del 27 de abril de 2017, rad: 50001-23-31-000-2006-01091-01, C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

de Occidente Sucursal Parque Nacional, denominada Fondo Nacional Ambiental–Fonam Nit 830.025.267-9, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** El incumplimiento en los términos y cuantía indicados, dará lugar a su respectiva exigibilidad por la jurisdicción coactiva, de la cual en virtud de la Ley 6ª de 1992, se encuentran investidas las autoridades públicas del denominado orden nacional.

**ARTÍCULO CUARTO.** La sanción impuesta mediante el presente acto administrativo, no exime al infractor del cumplimiento de las normas sobre protección ambiental o manejo de los recursos naturales renovables y de los actos administrativos que expida este Ministerio.

**ARTÍCULO QUINTO.-** En caso de incumplimiento a lo dispuesto en esta providencia se dará aplicación al artículo 65 del Código Contencioso Administrativo, según el cual cuando un particular se resistiera cumplir la obligación impuesta por un acto administrativo se impondrán multas sucesivas mientras permanezca en el incumplimiento.

**ARTÍCULO SEXTO.-** Reiterar a la empresa DRUMMOND LTD. que la medida preventiva impuesta en el artículo primero de la Resolución No. 205 del 9 de febrero de 2007, se mantendrá hasta tanto exista pronunciamiento por parte de este Ministerio sobre la viabilidad o no del proyecto dentro del proceso de licenciamiento ambiental adelantado en el expediente 3271.  
(...)

**ARTÍCULO DECIMOPRIMERO.-** Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición el cual podrá interponerse por escrito ante el funcionario que toma la presente decisión, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación o a la desfijación del edicto si a ello hubiere lugar, con el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 52 y concordantes del Código Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**DIANA MARCELA ZAPATA PÉREZ**

Directora de Licencias Permisos y Trámites Ambientales

“[...] MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVENDA Y DESARROLLO  
TERRITORIAL

RESOLUCIÓN No. 1440  
DE 27 DE JULIO DE 2009

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN”

LA DIRECTORA DE LICENCIAS, PERMISOS Y TRÁMITES  
AMBIENTALES

En ejercicio de las funciones delegadas por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Resolución 1393 de 8 de agosto de 2007 modificada por la Resolución 0178 del 4 de febrero de 2009, y en especial con fundamento en lo establecido por las Leyes

99 de 1993 y 790 de 2002, el Decreto 216 de 2003, los Decretos 3266 del 8 de 2004, v (...)

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Confirmar en todas sus partes la Resolución 0174 de febrero de 2008, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

(...)

**ARTÍCULO QUINTO.-** Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno y se da por agotada la vía gubernativa.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**DIANA MARCELA ZAPATA PÉREZ**

Directora de Licencias Permisos y Trámites Ambientales

**4. Problema jurídico**

La Sala determinará si a partir de los argumentos expuestos en el recurso de apelación ¿Es procedente la revocatoria de la impugnada sentencia del Tribunal que denegó las pretensiones de la demanda y si, como consecuencia de ello, resulta viable declarar la nulidad de las acusadas **Resoluciones Nros. 0174 del 01 de febrero de 2008 y 1440 del 27 de julio de 2009** expedidas por el **MINAMBIENTE**, a través de las cuales sancionó a la parte actora por la infracción de normas ambientales?

Para el efecto, se realizará un análisis de los reparos concretos contenidos en el recurso de apelación, a la luz de los cargos de la demanda, para después, en el mismo orden metodológico, resolver la referida impugnación.

**5. Análisis del caso concreto**

Como fue advertido antes, la Sala tendrá como criterio orientador de sus consideraciones, y en aras de resolver el problema jurídico esbozado, lo expuesto por la parte actora en su apelación, así: (i) “[...] *La sentencia carece de un análisis jurídico sobre las implicaciones de los permisos de Corpocesar [...]*”, motivo de inconformidad que engloba lo expuesto tanto en el cargo **primero** (Violación del

artículo 66 del C.C.A.)<sup>35</sup>, como en el **cuarto** (Infracción de normas en que deberían fundarse los actos acusados)<sup>36</sup> de la demanda. Asimismo, (ii) “[...] *El fallo se equivocó al valorar el peritazgo [...]*”, es un argumento que quedó implícito en la órbita de esos cargos primero y cuarto.

Por su parte, los asuntos relativos a (iii) “[...] *El fallo desconoce la confianza legítima [...]*” y (iv) “[...] *La sentencia y la buena fe [...]*”, están comprendidos en el cargo **segundo** del libelo demandatorio (Desconocimiento de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica), pero que también guarda relación con los cargos primero y cuarto.

Y, finalmente, el argumento (v) “[...] *La sentencia no se ocupó de analizar la graduación de la multa: el acto demandado viola el artículo 36 del C.C.A. [...]*”, permanece incorporado en el cargo **tercero** de la demanda (Violación de los artículos 13 y 29 de la Constitución Política; del artículo 36 del C.C.A.; y del artículo 84 de la Ley 99 de 1993: desconocimiento de los principios de igualdad, debido proceso, razonabilidad y proporcionalidad).

La Sala, entonces, abordará el análisis del asunto *sub examine* conforme al orden metodológico que atiende al grado de relación que guardan los distintos cargos, de cara a determinar si los fundamentos del recurrente son suficientes para que se revoque la decisión de primera instancia y se acceda a las pretensiones de nulidad.

### **5.1. Argumento de la apelación denominado “[...] *La sentencia carece de un análisis jurídico sobre las implicaciones de los permisos de CORPOCESAR [...]*”, correspondiente al primer grupo de cargos relativo a la violación del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo e infracción de las normas en que debían fundarse los actos acusados**

---

<sup>35</sup> A su vez, este cargo está compuesto por dos subtemas así: “[...] a) *El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desconoció la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos de Corporcesar [...]*” y “[...] b) *La licencia ambiental se requiere para una cierta actividad, no para cualquier actividad en el área [...]*”.

<sup>36</sup> Este cargo a su vez, procura desvirtuar los cargos que le fueron enrostrados en el procedimiento disciplinario, así: “[...] a) *Cargo primero: Supuesta violación de los artículos 40, 50 y 52 de la Ley 99 de 1993, y de los artículos 3º, 5º y 6º del Decreto 1220 de 2005 [...]*”; “[...] b) *Cargos segundo, quinto, sexto y séptimo: la intervención del río Calenturitas y el arroyo Paraluz y sus consecuencias [...]*”; “[...] c) *Cargo tercero: supuesta violación de los artículos 3º y 5º del Decreto 1220 de 2005 y 47 del Decreto 1791 de 1996 por el aprovechamiento forestal [...]*”; y “[...] d) *Cargo cuarto: supuesta violación del artículo 132 del Decreto-ley 2811 de 1974 por el desvío del cauce del arroyo Paraluz.*”

La demandante inició la sustentación de su recurso arguyendo el supuesto **desconocimiento de la presunción de legalidad que recae sobre unas instrumentos de comando y control conferidas por CORPOCESAR a DRUMMOND LTD.** Allí indicó que el 16 de noviembre de 2005 había solicitado ante CORPOCESAR una autorización para el “[...] **aprovechamiento forestal único para la construcción de una vía de acceso a los nuevos predios de Drummond [...]**” y el 11 de enero de 2006 presentó petición de un permiso en orden a “[...] **la ejecución de obras o trabajos hidráulicos y ocupación de cauces sobre el río Caño Paraluz, para la construcción del puente en la vía de acceso a los nuevos predios de Drummond Ltd. [...]**”.

Así mismo, afirmó que tales peticiones fueron radicadas después de que CORPOCESAR supiera de la existencia del trámite de la licencia ambiental ante el **MINAMBIENTE**, las que se confirieron según las normas aplicables, a través de actos administrativos que se presumen legales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 del C.C.A. La presunción en cuestión, según la recurrente, **implica que se han de tener por válidos esos actos en su integridad**, por lo que cualquier vicio de estas resoluciones expedidas por CORPOCESAR, debía ser cuestionado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y hasta tanto esta última no se pronunciara, no se podían desconocer los efectos de los mismos y que permitieron el desarrollo de la construcción e intervenciones objeto de la sanción.

Señaló que el **MINAMBIENTE** debía tener como cierto que las resoluciones de CORPOCESAR fueron expedidas conforme al ordenamiento jurídico, no solo desde el punto de vista material, sino también formal. En otras palabras, se debía asumir que las resoluciones eran válidas y por lo mismo obligatorias, todo lo cual solo podía desvirtuarse en un proceso judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En este sentido, se preguntó “¿Cómo es posible sancionar a Drummond por realizar las obras autorizadas por Corpocesar?”; cuestionó entonces las consideraciones del **MINAMBIENTE** según las cuales CORPOCESAR actuó en contravía de lo dispuesto en los Decretos 2150 de 1995 y 1220 de 2005 al otorgar los permisos que eran necesarios para el acometimiento de la vía, lo cual hizo esa Entidad en los siguientes términos: “[...] *Que no obstante lo anterior, y frente a los cargos formulados en la Resolución No. 2095 del 09 de febrero de 2007, el principio de legalidad presumido en las Resoluciones 554 del 4 de julio, 558 de 13*

de julio y 1048 de 10 de octubre de 2006 y la Resolución 009 de 19 de enero de 2007, no afectan para nada la permanencia de los cargos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, ya que si bien es cierto los permisos para el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para el acometimiento de la vía se otorgaron por parte de la corporación autónoma regional del Cesar –CORPOCESAR-, no es menos cierto que los mismos debieron legalmente haber sido otorgados por el Ministerio dentro de una eventual licencia ambiental que se concediera a la empresa Drummond Ltd. Para el desarrollo del proyecto minero Similoa, Rincón Hondo y el Descanso [...]”.

Finalizó este argumento al apuntar que si CORPOCESAR no podía otorgar esos permisos, el **MINAMBIENTE** debió probarlo así en juicio especial con la demostración del vicio de nulidad al que se refiere el artículo 84 del C.C.A. y el artículo 73 de la Ley 99 de 1993, defecto que no se ha probado, ni ha sido declarado por un juez o se encuentra sometido al *sub judice*; por lo tanto, esa Entidad no podía, con la tesis de que era él y no CORPOCESAR quien tenía competencia para expedir las referidas autorizaciones, sancionar a la actora si esta empresa tenía derecho a suponer la validez de los permisos y actuar con base en ellos.

Prosiguió con la segunda aseveración según la cual, la licencia ambiental se requiere para una cierta actividad y no para cualquier actividad en el área, para lo cual explica que el desarrollo de intervenciones que requieran de aquella dentro de un área geográfica delimitada, no excluye el desarrollo de otras actividades que no tengan relación directa y necesaria con la actividad para la cual fue otorgada.

Sostuvo que el hecho que la **DRUMMOND LTD.** hubiese incluido en el estudio, los datos sobre un corredor vial y sus dimensiones, no se puede deducir que cualquier obra dentro de la zona del corredor, con especificaciones distintas y menores, haga parte de la actividad de explotación de carbón. Insistió en que el **MINAMBIENTE** no puede suponer que una carretera de acceso, aún situada dentro de parte del espacio que habría de ocupar más tarde, eventualmente, el corredor vial, es parte de la “Infraestructura de Transporte” para el proyecto minero, cuando sólo era suficiente para proporcionar servicio de acceso y vigilancia a sus predios, pero insuficiente para adelantar el referido proyecto.

Que, por lo tanto, la localización de las obras emprendidas por **DRUMMOND LTD.**, comprendidas dentro de los predios por donde se adelantará el proyecto minero, no indica, necesariamente, que las mismas hacen parte de este último. Anotó que sin la existencia de tal proyecto, el propietario de los predios conjuntos habría requerido de estas obras o unas similares para lograr su acceso y precaver invasiones.

Manifestó que no era razonable la posición del **MINAMBIENTE** de exigir que, por el solo hecho de que la empresa tuviese vehículos de gran tamaño, todas las vías por las que deban movilizarse tengan que obtener una “licencia ambiental”, así tales vías sean inadecuadas y, por lo tanto, innecesarias para el desarrollo de un proyecto minero específico. Que por eso, no se podía pretender que las vías privadas de las que dispondría **DRUMMOND LTD.** para comunicar sus predios, sean de iguales especificaciones que las vías privadas que usan otros empresarios que habitualmente usan vehículos más pequeños y, por eso, contrario a lo sostenido por esa Cartera en el Concepto Técnico citado en la **Resolución Nro. 1440 de 2009**, el simple hecho que, por conveniencia del empresario, una vía pueda llegar a tener especificaciones más generosas que las que se usan en las comunicaciones internas de otros predios, no implica aceptar que la construcción de tal vía, con tales especificaciones, sea necesaria para adelantar el proyecto minero.

Con relación a la infracción de las normas en que debían fundarse los actos acusados, aseguró que al ser siete los cargos formulados en contra de **DRUMMOND LTD.** por la supuesta violación de unas normas que considera que no fueron transgredidas. Para ello, resaltó que es infundada la supuesta violación de los artículos 49, 50 y 52 de la Ley 99 de 1993 y 3º, 5º y 6º del Decreto 1220 de 2005, achacados en el cargo primero, así como que tampoco fueron demostrados los cargos segundo, quinto, sexto y séptimo, ni la transgresión de los artículos 3º y 5º del Decreto 1220 de 2005 y 47 del Decreto 1791 de 1996 por el aprovechamiento forestar endilgado en el cargo tercero y, finalmente, que carece de sustento la presunta vulneración del artículo 132 del Decreto-ley 2811 de 1974 por el desvío del cauce del arroyo Paraluz.

En contraposición a la sustentación de este cargo, la Sala advirtió que los actos sancionatorios demandados en el presente proceso, fueron expedidos con fundamento en las siguientes consideraciones que se recuentan *in extenso*:

### 5.1.1. RESOLUCIÓN NÚMERO 0174 DE 1 DE FEBRERO DE 2008 “POR LA CUAL SE IMPONE UNA SANCIÓN Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”

- **Consideraciones jurídicas de este acto acusado**

La demandada afirmó que la investigación que la ocupaba, se basó en el hecho que la empresa **DRUMMOND LTD.** acometió la construcción de una vía de aproximadamente 70 m de ancho y 6,75 km de longitud, entre la mina La Loma y el cauce del Río Calenturitas, incluidas sus obras conexas, que conllevó en su ejecución el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en cuanto a aprovechamiento forestal y ocupación de cauce.

Que la señalada actividad de apertura de vía se hallaba comprendida en los estudios presentados por la empresa **DRUMMOND LTD.** en el punto 3.3.4.9. del documento allegado mediante radicación Nro. 4120-E1-104964 de noviembre 11 de 2005 para evaluación de ese **MINAMBIENTE** o, dentro del trámite de licenciamiento ambiental del proyecto minero relacionado con los contratos Similoa, Rincón Hondo y El Descanso.

Allí se transcribieron los resultados de la inspección ocular efectuada por la demandada el día 2 de agosto de 2007 y decretada en el Auto Nro. 1535 de 21 de junio de 2017, verificándose las siguientes condiciones técnicas:

“[...]”

<i>Pto.</i>	<i>Denominación</i>	<i>Coord. Origen Bogotá Según GPS</i>	<i>Observaciones</i>
1	<i>Inicio del corredor que conduce de la mina La Loma al río Calenturitas</i>	<i>1.554.912 N 1.060.100 E</i>	<i>Desde éste sitio se inicia el corredor construido y que se encuentra incluido dentro del trámite de la licencia ambiental del Proyecto contenido en el Expediente 3271, que no ha sido viabilizado por el MAVDT</i>
2	<i>Cruce del corredor con el arroyo Paraluz</i>	<i>Margen izquierda del corredor antiguo cauce: 1.555.176 N 1.060.213 E  Margen derecha del</i>	<i>De acuerdo con las coordenadas tomadas en campo para la estructura sobre el arroyo Paraluz para permitir el cruce del corredor que conduce de la Mina La Loma al Río Calenturitas, el cauce de</i>

		<p>corredor antiguo cauce:</p> <p>155.135 N 1.060.238 E</p>	<p>dicho cuerpo de agua fue desviado en una longitud aproximada de 45 m al suroeste del antiguo cauce del río.</p> <p>Adicionalmente, el terraplén del corredor presenta surcos o focos de erosión en los taludes del mismo, en el sitio del antiguo cauce del arroyo Paraluz.</p> <p>Se ratificó la observación de la anterior visita en el sentido de que el desvío del cauce del arroyo Paraluz, afectó la cobertura vegetal protectora del mismo.</p>
		<p>Margen izquierda del corredor del nuevo cauce</p> <p>1.555.124 N 1.060.170 E</p> <p>Margen derecha del corredor nuevo cauce:</p> <p>1554.090 N 1.060.210 E</p>	
3	Punto de inicio de desvío del cauce del arroyo Paraluz	1.555.109 N 1.060.344 E	La coordenada fue tomada en el sitio exacto de desviación del cauce del arroyo Paraluz.
4	Cruce del corredor con la "vía del carbón", la Jagua de Ibirico-La Loma	1.557.776 N 1.061.290 E	Corredores paralelos al corredor construido desde la Mina La Loma hasta el Río Calenturitas, en el área del Cruce con la "vía del carbón" que conduce de la Jagua de Ibirico – La Loma, los cuales cuentan con aproximadamente 100 m de longitud cada uno Dichos (sic) corredores hacen parte de las actividades requeridas dentro del trámite de licencia ambiental solicitado por la Empresa Drummond, para la explotación de carbón en las áreas correspondientes a los títulos mineros "El Descanso" (contrato de Concesión Minera No. 144/97), "Similoa" (contrato de Concesión Minera No. 283/95) y "Rincón Hondo" (contrato de Concesión Minera No. 284/95), contenido en el expediente No. 3271.
5	Punto de afectación forestal	1.558.448 N 1.061.323 E	En este punto se evidencia la afectación de la cobertura vegetal para la construcción del corredor que conduce de la Mina La Loma al río Calenturitas.

6	Estructura construida para permitir el cruce del corredor con el río Calenturitas	Eje de la estructura	La estructura construida para permitir el paso del corredor que conduce de la mina La Loma al área del Descanso y compuesta por tres tubos metálicos (Ø: 5.3 m. aprox.) con su respectivo anclaje, fue ejecutada en seco a 20 m aproximadamente del cauce del Río, para posteriormente desviar su cauce hacia dicha estructura en aproximadamente 100 m de longitud.	
				1.560.304 N 1.061.260 E
		Inicio del desvío previsto para el río		1.560.304 N 1.061.260 E
		Final del desvío previsto para el río:	1.560.290 N 1.061.334 E	

[...]"

En las consideraciones técnicas elaboradas para analizar los descargos de la **DRUMMOND LTD.**, tuvo en cuenta lo concluido, en contra de las actuaciones de esta, por el Concepto Técnico No. 2278 de 2007 elaborado por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del **MINAMBIENTE** (fls. 10-14 c. ppal.), así:

“[...] Cargo Primero

**Proyecto no sometido al régimen de licencia ambiental- Deber de la Administración en materia de competencia**

No son aceptables los argumentos indicados por la empresa **DRUMMOND LTD.**, teniendo en cuenta que dicha empresa sabía desde el 7 de abril de 2005 que la construcción de la vía que conduce desde la mina La Loma hasta el área de El Descanso Norte, hacía parte del proyecto minero y se encontraba inmersa dentro del proyecto denominado “Explotación minera en las áreas de los contratos 144/97 “El Descanso”, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo” del cual ella misma solicitó, mediante oficio radicado en este ministerio con el número 4120-E1-29114 de abril 07 de 2005 la respectiva licencia ambiental y en tal sentido, **es indudable que el proyecto minero se encuentra sometido al régimen de licencia ambiental y por ende la construcción de la vía mencionada.**

**Teniendo en cuenta las dimensiones del corredor construido por la empresa Drummond, éste no corresponde a una vía ejecutada con la finalidad exclusiva de comunicación interna de particulares entre sus propiedades, como lo indica el recurrente, teniendo en cuenta que dicho corredor cuenta con dimensiones tales que se asemejan a las vías construidas en las minas de carbón, para permitir el tránsito de camiones, maquinaria y equipo de gran envergadura, puesto que cuenta con un ancho aproximado de 70m, aspecto que la hace diferente de una vía que se construye para permitir el tránsito de automotores entre predios privados** (que en la práctica cuenta con un ancho máximo de 10 m) y que nada tiene que ver con la infraestructura para proyectos mineros como es el caso en mención.

(...)

La ejecución de las obras correspondientes a la construcción de la vía que conduce de la vía La Loma a El Descanso Norte y que se encontraba construida hasta el río Calenturitas, **no podía iniciarse sin contar con la respectiva licencia ambiental del proyecto minero mencionado anteriormente, puesto que esta se tiene prevista para permitir la conexión del área de El Descanso Norte con la Mina La Loma y demás concesiones mineras como es el caso de las áreas de Similoa, Rincón Hondo y el Descanso Sur, todas incluidas dentro de dicho proyecto minero que se encuentra en trámite de licencia ambiental ante este Ministerio.**

(...)

**Los Estudios presentados por la empresa DRUMMOND LTD. para el trámite de licencia ambiental de los proyectos mineros “El Descanso”, “Similoa y “Rincón Hondo”, evidencian que el corredor construido por dicha Empresa sin Licencia Ambiental hace parte de dicho proyectos mineros, como se demuestra a continuación:**

- El estudio presentado por la empresa DRUMMOND LTD. a este ministerio mediante oficio radicado con el número 4120-E1-104964 de noviembre 11 de 2005 (información requerida mediante el auto No. 1692 de septiembre 16 de 2005”) indica en las páginas 3.74 y 3.75, lo siguiente:

#### 3.3.4.9. Infraestructura de Transporte

(...)

Para el transporte de carbón se utilizarán corredores férreos que se conectarán a la vía existente de la mina Pribbenow, para realizar el paso a nivel con la vía nacional únicamente por un solo punto, aunque se prevé la necesidad de duplicar esta infraestructura existente para que brinde la capacidad que exigen los nuevos proyectos (...)

(...) La vía del norte tendrá una longitud de 16 km y la sur de 8.3 km aproximadamente, con un loop de 5 km.”

- **El corredor intervenido se encuentra referenciado dentro del Adendo al Estudio de Impacto Ambiental de los contratos 144/97, El Descanso; 283/95, Similoa y 284/95 Rincón Hondo, presentado por dicha Empresa como respuesta al Auto 1556 de 17 de agosto de 2006 (reiterado parcialmente mediante Auto No. 1692 de 16 de septiembre de 2006), mediante el plano con código EIA-PM-PM01 de octubre de 2006, como un corredor propuesto para permitir la construcción de la infraestructura correspondiente a la vía vehicular, el corredor de la línea eléctrica y la vía férrea.**
- Así mismo en la documentación presentada por Drummond, en respuesta al mismo Auto 1156 de 2006, se encuentra el mapa de la solicitud de permisos, autorizaciones y concesiones, con los siguientes datos: Código: EIA-ED-SPAC-ZN-R3; fecha: octubre de 2006; ocupación de cauces para el primer año, con los códigos: POC-A1-08, corresponde a la ocupación del cauce del río Calenturitas; y POC-A1-09, del sitio destinado para la ocupación del cauce del arroyo Paraluz.

**De igual manera, la misma empresa DRUMMOND LTD. en el oficio radicado en este Ministerio con el No. 4120-E1-13186 de 12 de febrero**

**de 2007, acepta que el corredor construido por dicha Empresa sin licencia ambiental entre la Mina La Loma y el río Calenturitas, hace parte del proyecto denominado “Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 “El Descanso”, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo”, que se encuentra en trámite ante este Ministerio bajo el expediente No. 3271 para licenciamiento ambiental y por tal razón, es evidente que dicha Empresa no podía ejecutar ni iniciar las respectivas obras, hasta tanto el MAVDT se pronunciara sobre su viabilidad.** Así mismo, los apartes indicados en dicho oficio, evidencian que la empresa DRUMMOND LTD., con la misma solicitud ante CORPOCESAR de los permisos de aprovechamiento forestal y ocupación de cauces para la construcción del corredor Mina La Loma – río Calenturitas – El Descanso, no actuó de acuerdo con la legislación ambiental vigente, puesto que como se mencionó anteriormente, se encontraba en el trámite en el MAVDT de licencia ambiental del proyecto de explotación minera.

Los aspectos señalados por la empresa DRUMMOND LTD. en el oficio 4120-E1-13186 de 12 de febrero de 2007, son:

**“[...] Drummond solicitó a Corpocesar las autorizaciones respectivas a fin de iniciar la construcción de una vía de conexión entre las propiedades correspondientes al contrato La Loma y las recientemente adquiridas para el proyecto de El Descanso.**

**De esta manera, se solicitó a la Corporación un permiso de aprovechamiento forestal único en predios de propiedad privada debidamente acreditada ante ella, y un permiso de ocupación de tres (3) cauces a fin de construir los puentes sobre el Arroyo Paraluz, el Río Calenturitas y el Canal Alamosa.**

**Permisos similares se solicitaron en el trámite de Licencia Ambiental del Proyecto en cuestión, pero con características diferentes a las planteadas a Corpocesar principalmente en cuanto al área de afectación.**

**En la Solicitud elevada a Corpocesar, se pidió autorización para afectar una franja de máximo 10º metros de ancho, mientras que en el Proyecto El Descanso se solicita una franja de 300 metros de ancho. La diferencia radica en la magnitud de las obras a construir.** Mientras que en el proyecto presentado a Corpocesar la solicitud se hace para construir un carretable de aproximadamente 20 metros de ancho, en la solicitud que reposa en el Ministerio se proyecta construir una vía de mayores especificaciones, con ancho mínimo de 50 metros para el carretable y espacio para el corredor férreo que necesita el proyecto [...]

**Adicionalmente, de acuerdo con lo mencionado anteriormente por la empresa DRUMMOND LTD. los dos proyectos a los cuales se hace alusión, se encuentran sobrepuestos, es decir, en el mismo corredor propuesto dentro de la solicitud de la licencia ambiental ante este Ministerio para el proyecto minero y por otra, permisos ante Corpocesar, para un mismo corredor,** según dicha Empresa para “[...] iniciar la construcción de una vía de conexión entre las propiedades correspondientes al contrato de la Loma y las recientemente adquiridas

para el proyecto El Descanso (sic)[...]", que como se mencionó anteriormente, en realidad hace parte integral del proyecto minero, cuyo trámite se encuentra en evaluación en este Ministerio.

(...)

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio considera que se debe ratificar el Primer Cargo formulado en el Artículo Cuarto de la Resolución No. 205 del 9 de febrero de 2007 y en tal sentido debe ser sancionada la empresa DRUMMOND LTD. por haber adelantado la construcción de un corredor de aproximadamente 70 m de ancho y 6,75 km de longitud, entre la mina La Loma y el cauce del río Calenturitas, incluidas sus obras conexas, sin contar con la licencia ambiental respectiva, puesto que dicha infraestructura hace parte integral del proyecto minero denominado "Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 "El Descanso ED", 283/95 "Similoa" y 284/95 "Rincón Hondo" y que se encuentra aún en trámite de licencia ambiental en este Ministerio.

### Cargo Segundo a Séptimo

Presunción de legalidad

Como se mencionó en la respuesta de este Ministerio al descargo del numeral anterior, la empresa DRUMMOND LTD. por su cuenta y riesgo, solicitó y obtuvo de Corpocesar los permisos de aprovechamiento forestal y ocupación de cauces, actuación que se efectuó posterior a la solicitud de dicha empresa ante este Ministerio de la licencia ambiental para el proyecto denominado "Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 "El Descanso ED", 283/95 "Similoa" y 284/95 "Rincón Hondo", incluidos los respectivos permisos, concesiones o autorizaciones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales necesarios para dicho proyecto y el corredor vial mina La Loma- Río Calenturitas objeto de la presente investigación.

En tal sentido, la solicitudes efectuadas por parte de la empresa DRUMMOND LTD a CORPOCESAR, obedecen a una contravención a la normatividad ambiental, puesto que la competencia para el otorgamiento de los permisos, conceciones o autorizaciones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales, corresponde l Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, teniendo en cuenta que se encuentra en trámite en dicho Ministerio la solicitud de licencia ambiental presentada por la misma empresa DRUMMOND LTD. para el proyecto minero mencionado anteriormente que incluye el corredor intervenido por dicha empresa (Mina La Loma- Río Calenturitas) sin contar con la viabilidad del caso.

(...)

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta sin licencia ambiental por la empresa DRUMMOND LTD (Mina La Loma-Río Calenturitas) hace parte integral del proyecto minero denominado "Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 "El Descanso ED", 283/95 "Similoa" y 284/95 "Rincón Hondo", como quedó demostrado en el concepto técnico, y que se afectaron diferentes recursos naturales renovables, tales como la cobertura vegetal natural, cauces y corrientes de agua entre otros y, adicionalmente, al ser el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el competente para otorgar la licencia

**ambiental incluidos los permisos, concesiones o autorizaciones relacionados con tales obras, que no fueron obtenidos dentro de este trámite por a la empresa DRUMMOND LTD. se considera que los Cargos Segundo a Séptimo formulados en el artículo cuarto de la Resolución Número 205 del 09 de febrero de 2007 deben ser confirmado y en tal sentido, debe ser sancionada la empresa DRUMMOND LTD. por efectuar las siguientes actividades:**

- **Haber intervenido los cauces de los cuerpos de aguas superficiales denominados: Río Calenturitas, Caño NN (coordenadas aproximadas N:1.559.205-E1.1.061.343) y el arroyo Paraluz, mediante la construcción de estructuras hidráulicas sin permiso o autorización de ocupación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.**
- **Haber ejecutado el aprovechamiento forestal único de diferentes coberturas vegetales naturales, sin contar con el respectivo permiso o autorización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.**
- **Haber realizado la desviación del cauce del arroyo Paraluz, sin contar con el permiso o autorización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.**
- **Realizar el vertimiento de aguas residuales industriales, generadas por la ejecución de la estructura de paso del corredor por el río Calenturitas, sin contar con la autorización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para su descarga.**
- **Haber realizado alteración del flujo de guas y la sedimentación de los cuerpos de aguas superficiales denominados: río Calenturitas, caño NN (coordenadas aproximadas N:1.559.205 – E: 1.061.343) y arroyo Paraluz, como producto de las actividades adelantadas dentro de la construcción del corredor mencionado.**
- **Haber realizado las obras y actividades, causando la degradación y la erosión de los suelos en las obras de desviación del arroyo Paraluz [...]** (Negrillas y subrayas por fuera del texto).

A partir de todo lo anterior, indicó que según el **artículo 3° del Decreto 1220 de 2005**, la licencia ambiental debe llevar implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad. Que de acuerdo a lo observado y conforme a los documentos aportados por la misma empresa para efectos de la evaluación del referido proyecto minero, los permisos, concesiones y/o autorizaciones para el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables del señalado proyecto, **deberían haberse sometido al trámite del licenciamiento global.**

Afirma que en gracia de discusión y contrario a lo argumentado por la Empresa **DRUMMOND LTD.** en su memorial de descargos, las autorizaciones requeridas para el acometimiento de la vía deberían haberse expedido por parte de este **MINAMBIENTE** dentro de la licencia ambiental en aplicación del **artículo 132 del Decreto 2150 de 1995**, y no por parte de CORPOCESAR.

En cuanto al presunto hecho que el proyecto no está sometido al régimen de licencia ambiental, sostuvo el **MINAMBIENTE** que no se puede dar credibilidad a los argumentos de **DRUMMOND LTD.** en cuanto a que la vía acometida, por sus características técnicas, debía entenderse como una de carácter interno, destinada a la vigilancia de los predios de su propiedad. Que por el contrario, dicha vía, cuya construcción se suspendió por orden del artículo primero de la Resolución 205 de 9 de febrero de 2007, se trata de una obra inherente a los desarrollos de las explotaciones mineras y que por la magnitud de la maquinaria por ella transitada, requieren de unas vías amplias como la que se evidenció en la visita técnica que a la postre sirvió de base para la apertura de la investigación.

Manifestó que no era de recibo el argumento de la actora, ya que al estar la vía contemplada dentro del estudio de impacto ambiental para la evaluación de la viabilidad ambiental del proyecto minero Similoa, Rincón Hondo y el Descanso, **requería, de conformidad con lo establecido en los artículos 3º y 4º del Decreto 1220 de 2005, la autorización del MINAMBIENTE en la licencia ambiental y en esa se incorporaran los permisos ambientales que el proyecto y la construcción de la vía requerían.**

Sostuvo, en relación al argumento de la Administración en materia de competencia, que la vía cuya suspensión se impuso como medida preventiva, se trata de la misma vía a la que se refieren los documentos allegados por la empresa como complementación del Estudio de Impacto Ambiental y que, en ese sentido, su acometimiento requería de la obtención previa de la licencia ambiental, como se manifestó en su momento en el acto administrativo que dio apertura a la investigación ambiental, instrumento ambiental que debía llevar implícitos las autorizaciones y/ o permisos pertinentes para el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Acerca del eventual conflicto de competencias entre entidades del grupo SINA, insistió en que dicho aspecto correspondería definirlo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, razón por la que no profundizó sobre ello.

- **Consideraciones generales vertidas en el acto acusado**

Con fundamento en los argumentos arriba transcritos, realizó el análisis de la responsabilidad administrativa ambiental de la actora, así (Fls. 19-22 c. ppal.):

“[...] Que como se ha anotado el proyecto minero Similoa, Rincón Hondo y El Descanso de acuerdo al Estudio Ambiental presentado para evaluación de este Ministerio **proyecta en su fase de explotación una producción mayor a 800.00 ton/año, razón por la cual su licenciamiento ambiental se sujeta a la competencia atribuida al hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial prevista en el numeral segundo, del artículo 8° del Decreto 1220 de 2005.**”

Que como se establece al tenor de lo previsto en el artículo 132 del Decreto 2150 de 1995 y 3° del Decreto 1220 de 2005, la licencia ambiental llevará implícitos los permisos, concesiones y autorizaciones que requiera el proyecto, obra o actividad.

(...)

Que así las cosas, de acuerdo a la normatividad aludida, correspondía a la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, pronunciarse dentro del trámite de Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, respecto a lo del ámbito de sus competencias, es decir sobre los permisos, autorizaciones y concesiones que a empresa requería par (sic) el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales; pronunciamiento que debía realizar mediante Concepto Técnico y no mediante la expedición de actos administrativos.

(...)

Que de acuerdo a los antecedentes anteriormente expuestos se desprende que la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, tenía conocimiento de las actividades y obras que la empresa DRUMMOND LTD. pensaba acometer en desarrollo de un eventual otorgamiento de la Licencia Ambiental de los proyectos mineros Similoa, Rincón Hondo y El Descanso.

(...)

Que no obstante la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR conocer las actividades y obras que se desarrollarían dentro del proyecto minero aludido, procedió en contravía de lo dispuesto en el artículo 132 del Decreto 2150 de 1995 y el artículo tercero del Decreto 1220 de 2005 a otorgar los permisos que eran necesarios para el acometimiento de la vía.

Que en desarrollo del Principio de legalidad aludido por la empresa, éste Ministerio ha de presumir la validez jurídica de las Resoluciones 554 del 04 de julio, 588 del 13 de julio y 1048 del 10 de octubre de 2006 y la Resolución 0009 de 19 de enero de 2007, en tanto se traten de permisos, autorizaciones o concesiones independientes de cualquier

**proyecto cuya competencia se atribuya en virtud de lo establecido en los artículo 8° y 9° del Decreto 1220 de 2005.**

**Que no obstante lo anterior, y frente a los cargos formulados en la Resolución No. 205 del 9 de febrero de 2007, el principio de legalidad presumido de las Resoluciones 554 del 4 de julio, 588 del 13 de julio y 1048 del 10 de octubre de 2006 y la Resolución 0009 de 19 de enero de 2007, no afectan para nada la permanencia de los cargos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, ya que si bien es cierto los permisos para el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para el acometimiento de la vía se otorgaron por parte de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, no es menos cierto que los mismos debieron “legalmente” haber sido otorgados por el Ministerio dentro de una eventual licencia ambiental que se concediera a la empresa DRUMMOND LTD. para el desarrollo del proyecto minero Similoa, Rincón Hondo y El Descanso;** y en ese orden de ideas quedaron redactados los cargos formulados a la empresa DRUMMOND LTD. en la Resolución 205 del 9 de febrero de 2005, al anotar “Presuntamente haber (...) (sic) sin contar con la autorización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”, pues es de anotar como se infiere de la normatividad ambiental vigente (artículo 132 del Decreto 2150 de 1995 y el artículo 3° y 4° del Decreto 1220 de 2005) que era el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a la autoridad ambiental, quien de acuerdo a sus competencias, debía haber autorizaciones que se requirieran a través del otorgamiento de una Licencia Ambiental, con lo cual, de acuerdo como quedaron formulados los cargos no se demerita la legalidad (en gracia de discusión) de los actos administrativos proferidos por la autoridad ambiental regional tema de debate.

**Así las cosas, como se ha expuesto en ese acto administrativo en repetidas ocasiones, la construcción de la vía al estar inmersa como actividad (infraestructura de transporte) dentro del Estudio de Impacto Ambiental sujeto a evaluación de éste (sic) Ministerio en el trámite del licenciamiento ambiental del proyecto minero Similoa, Rincón Hondo y El Descanso, da certeza de que la empresa DRUMMOND LTD. inició el desarrollo del proyecto minero sin contar previamente con el otorgamiento del instrumento de manejo y control ambiental al cual estaba obligado, de conformidad con lo expuesto en los artículo 49, 50 y 52 de la ley 99 de 1993 y los artículos 3°, 5° y 6° del Decreto 1220 de 2006.**

Del mismo modo, y al haberse construido la vía, sin estar amparada ambientalmente bajo un instrumento de manejo legalmente otorgado, en el que se otorgasen implícitamente los permisos que la obra y actividad requería, dentro del contexto de una licencia ambiental global, **se afectaron por parte de la empresa DRUMMOND LTD. los recursos naturales al presentarse los siguientes impactos: alteración de los flujos de las aguas al presentarse los siguientes impactos: alteración del flujo de las aguas y la sedimentación de los cuerpos de agua superficiales en los denominados Río Calenturitas, arroyo Paraluz y Caño NN y la degradación y la erosión de los suelos en las obras de desviación del Caño Paraluz, razón por la cual, los cargos sexto y séptimo de la Resolución No. 205 del 9 de febrero de 2007 están llamados a prosperar al infringir la normatividad ambiental entre ella lo dispuesto en el artículo 238 del Decreto 1541 de 1978 (...)**

**Así las cosas, y al haberse constatado en la visita técnica base del Concepto 275 del 9 de febrero de 2007 por parte de funcionarios de este Ministerio, que a raíz de la construcción no autorizada de la vía dentro de una licencia ambiental previa otorgada por parte de este ente Ministerial, la ejecución de la obra se ejecutó sin que mediara un manejo adecuado de los recursos naturales, generando de esta forma las afectaciones ambientales referidas anteriormente, motivo por el cual ha de declararse la responsabilidad de la empresa DRUMMON LTD. frente a los cargos formulados.**

Finalmente y como conclusión, al no estar autorizados por parte de este Ministerio las actividades relacionadas con: la construcción de la vía, la intervención de los cauces denominados Río Calenturitas y Caño NN; el aprovechamiento forestal único de diferentes coberturas vegetales naturales, la desviación del cauce denominado arroyo Paraluz, y la realización de vertimientos de aguas residuales industriales, este Ministerio procederá en la parte resolutive de este acto administrativo a mantener los cargos primero segundo (sic), tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo; y en consecuencia de ello indilgar responsabilidad a la empresa DRUMMOND LTD. frente a los mencionados cargos [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

- **Otras consideraciones jurídicas**

En este acápite de la decisión, la demandada realizó otras consideraciones jurídicas para la imposición de la sanción. En primer lugar, se refirió a la facultad sancionadora de la Administración de forma general y en el ámbito del derecho ambiental en particular, en lo que se basó para concluir (fl. 24 c. ppal.):

**“[...] Que conforme a lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 99 de 1993, son sujetos de la imposición de medidas preventivas y sancionatorias quienes por acción u omisión violen las disposiciones ambientales, dado que el solo hecho de poner en peligro el bien jurídico tutelado, al no dar cumplimiento a lo dispuesto en las normas de carácter general y/o las de carácter particular y concreto el infractor se hace alrededor de las medidas señaladas en el artículo 85 de la Ley 99 de 1993.**

Que así las cosas y con relación a los cargos formulados en la Resolución No. 205 del 9 de febrero de 2007 se analizan conjuntamente el material documental obrante en el expediente No. 3271 los descargos presentados por la empresa DRUMMOND LTD. y las pruebas legalmente decretadas y aportadas dentro de una investigación; **este Ministerio considera que la empresa no presenta argumentos ni pruebas que desvirtúen los cargos formulados, por lo que en consecuencia los cargos formulados están llamados a prosperar y por lo tanto declarar (sic) responsable a la empresa en cuanto a la comisión de los mismos [...]”** (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

- **Criterios de la sanción**

En último lugar, la demandada transcribió el acápite relativo a la graduación de la sanción contenido en el Concepto Técnico No. 2278 de febrero 9 de 2007. A continuación este asunto se extracta por completo, debido a que es uno de los cargos de la demanda y resulta necesario cotejarlo con los argumentos de la parte actora, a los que se hizo referencia en los antecedentes de esta providencia:

*“[...] El grupo técnico asignado al Proyecto, llevó a cabo un análisis de los siete (7) cargos y descargos de la empresa DRUMMOND LTD., a lo establecido en el Artículo Cuarto de la Resolución No. 205 de 9 de febrero de 2007, con el fin de determinar el monto de la sanción, así:*

*Teniendo en cuenta que de acuerdo con información que reposa en el Expediente No. SGA-028-05 de la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR, (sic) el cual reposa en el archivo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el No. AFC0066, los informes ambientales presentados por la empresa DRUMMOND LTD. indican que **la ejecución del proyecto correspondiente al corredor MINA LA LOMA – RÍO CALENTURITAS inició el 29 de agosto de 2006, con el aprovechamiento forestal de las especies arbóreas localizadas en dicho corredor**, por lo cual esta fecha se tendrá en cuenta como inicio de las infracciones mencionadas en el pliego de cargos; **mientras que la fecha final de la infracción se considera que corresponde al 12 de febrero de 2007, cuando quedó ejecutoriada la Resolución 205 de 9 de febrero de 2007, en relación con la medida preventiva de suspensión de la actividad de avance de la construcción del corredor que se desprende de las vías de la Mina La Loma hasta el río Calenturitas y sus obras conexas. Por consiguiente el número de días que corresponden a las infracciones es de 167 días.***

*En tal sentido, la sanción se tasa como multa diaria dentro de los parámetros establecidos por la ley, teniendo en cuenta el salario mínimo mensual vigente para el año 2007 (\$433.700).*

*Una vez analizados los cargos, se establecen los criterios que los fundamentan, para cuantificar el monto de la sanción.*

*Tal como se aprecia en la tabla siguiente, los criterios aplicables corresponden a:*

- **Falta de licencia ambiental:** por haber adelantado la construcción de un corredor de aproximadamente 70 m de ancho y 6,75 de longitud, entre la mina La Loma y el cauce del río Calenturitas, incluidas sus obras conexas, sin la aprobación de la licencia ambiental global para el proyecto minero.

Criterios	Multa diaria en	Factor	Circunstancias		Valor Multa SMMLV	total Neta
			Agravantes	Atenuantes		

	<b>SMMLD</b>				
Falta de licencia ambiental	18	1.0	0,3	0	23,4
No. de días					167
			Salario mínimo legal mensual 2007		\$433.700
			Valor Total Multa		\$1.694.812.860

Para el caso específico, el análisis se realizó para la infracción al Incumplimiento a las disposiciones de la Autoridad Ambiental, por lo cual se establece la multa diaria en salarios mínimos legales vigentes por cada criterio (Multa Base), cuyos resultados se presentan en la columna tres de la tabla anteriormente referida. De igual manera, se estableció en la columna 2, el número de incumplimiento por infracción.

Una vez establecido el dato, se calcula la multa diaria en salarios mínimos legales mensuales vigentes para los incumplimientos.

A continuación la multa base, se determina que existen dos circunstancias agravantes que corresponden al hecho de infringir varias obligaciones con la misma conducta (0,3), para los incumplimientos señalados; mientras que circunstancias atenuantes no se presentan.

De acuerdo con lo anterior se calcula la multa neta, como resultado de multiplicar la multa base por el factor de incumplimiento por la suma o resta de los factores dados para circunstancias atenuantes o agravantes (cuyo resultado fue punto tres (0,3) para agravantes y cero (0) para atenuantes), aplicando la siguiente fórmula para cada criterio:

**Multa neta= Multa Diaria x el Factor de Incumplimientos \* (1+ agravantes – atenuantes) x No. de días x SMMLV**

Finalmente el cálculo de la multa neta, es el siguiente:

**Valor total de la multa= 18 x 1.0 (1 + 0,3 – 0) x 167 x 433.700 = 1.694.812.860**

El valor total de la multa se obtiene de multiplicar este valor por el valor del salario mínimo legal vigente para el año 2006 lo cual arrojó como resultado un monto de **Mil seiscientos noventa y cuatro millones ochocientos doce mil ochocientos sesenta pesos m/cte (1.694.812.860.oo).**

### **Parte resolutive**

Con fundamento en las consideraciones arriba transcritas, tal como fue relatado por la Sala en la primera parte de esta providencia, la demandada resolvió declarar responsable a la demandante de todos los cargos endilgados en el acto administrativo de apertura de investigación -Resolución 205 del 09 de febrero de 2007-, que fueron los siguientes:

Cargo Primero: *“Presuntamente haber adelantado la construcción de un corredor de aproximadamente 70 m de ancho y 5.44 km. De longitud, entre el Río Calenturitas y el arroyo Paraluz, incluidas sus obras conexas, incumpliendo los artículos 49, 50 y 52 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 3°, 5° y 6° del Decreto 1220 de 2005”.*

Cargo Segundo: *“Presuntamente haber intervenido los cauces de los cuerpos de aguas superficiales denominados: río Calenturitas, caño NN (Coordenadas aproximadas N:1.555.205 – E:1.061.343) y el arroyo Paraluz, mediante la construcción de estructuras hidráulicas, sin autorización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, incumpliendo lo establecido en el Artículo 104 del Decreto 1541 de 1978”.*

Cargo Tercero: *“Presuntamente haber ejecutado el aprovechamiento forestal único de diferentes coberturas y vegetales naturales, sin contar con autorización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, incumpliendo lo establecido en los artículos 3° y 5° del Decreto 1220 de 2005 y el artículo 47 del Decreto 1791 de 1996”.*

Cargo Cuarto: *“Presuntamente haber realizado la desviación del cauce del arroyo Paraluz, sin contar con autorización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, incumpliendo lo establecido en el artículo 132 del Decreto – Ley 2811 de 1974”.*

Cargo Quinto: *“Presuntamente realizar el vertimiento de aguas residuales industriales, generadas por la ejecución de la estructura de paso corredor por el río Calenturitas, sin contar con la autorización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para su descarga, incumpliendo lo establecido en el Artículo 211 del Decreto 1541 de 1978”.*

Cargo Sexto: *“Presuntamente haber realizado la alteración del flujo de las aguas y la sedimentación de los cuerpos de agua superficiales denominados: río Calenturitas, caño NN (coordenadas aproximadas N: 1.555.205 – E 1.061.343) y arroyo Paraluz, como producto de actividades adelantadas dentro de la construcción del corredor mencionado, incumpliendo lo establecido en los literales a y b, del numeral 3, Artículo 238 del Decreto 1541 de 1978; y el literal f) del Artículo 8° del Decreto 2811 de 1974”.*

Cargo Séptimo: “Presuntamente haber realizado obras y actividades, causando la degradación y la erosión de los suelos en las obras de desviación del arroyo Paraluz, incumpliendo el literal b) del Artículo 8° del Decreto 2811 de 1974”.

### **5.1.2. RESOLUCIÓN NÚMERO 1440 DE 27 DE JULIO DE 2009 “POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN”**

Ante la interposición de recurso de reposición por parte de **DRUMMOND LTD.**, el **MINAMBIENTE** decidió confirmar en todas sus partes el acto recurrido, con fundamento en el Concepto Técnico 910 del 10 de junio de 2009 -que hace parte integral de la decisión- y en los argumentos allí esbozados que se resumen así:

**“[...] Es así como, al estar el corredor intervenido que conduce de la Mina La Loma al río calenturitas, inmerso dentro del proyecto minero, su construcción no podía iniciarse sin contar con la respectiva Licencia Ambiental del mismo, la cual se encontraba en trámite ante este Ministerio, por lo cual es claro que la competencia para la viabilidad ambiental para la construcción de la misma es netamente del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y no de CORPOCESAR, como lo pretende hacer ver el Recurrente, ya que dicho corredor hace parte inherente al proyecto minero que en su momento se tramitaba para viabilidad ambiental en este Ministerio.**

(...)

**Esto significa que no es aceptable que la Empresa haya solicitado y obtenido ante CORPOCESAR unos permisos con el fin de dar inicio a las actividades de intervención del corredor, cuando había iniciado un trámite de Licencia Ambiental ante este Ministerio, que incluía los mismos permisos para el proyecto minero; sin obtener por parte de este Ministerio como entidad competente la viabilidad de dichos permisos.**

Adicionalmente, la misma empresa DRUMMOND LTD., al indicar en su recurso que **“Es cierto que el trazado de la carretera que se empezó a construir se encuentra dentro del proyecto de explotación minera bajo consideración del MAVDT (...) tiene el mismo trazado que la que se incluyó en el trámite de licencia ambiental (...)”, acepta que el corredor construido sin licencia ambiental entre la Mina La Loma y el río Calenturitas, hace parte del proyecto denominado “Explotación Minera en las Áreas de los contratos 144/97 “ El Descanso”, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo”, que se encontraba en trámite ante este Ministerio bajo el expediente 3271 para licenciamiento ambiental y por tal razón, es evidente que dicha Empresa no podía ejecutar ni iniciar las respectivas obras, hasta tanto MAVDT se pronunciara sobre su viabilidad.**

(...)

**Al realizar la sobreposición del corredor intervenido de 100 m de ancho el cual es objeto de investigación, con el requerido en el proyecto minero (de 300 m de ancho como lo menciona el Recurrente),**

**el primero se encuentra inmerso dentro del segundo, es decir que los 100 m intervenidos están dentro de los 300 m requeridos dentro del Trámite de Licencia Ambiental de dicho proyecto minero, ante este Ministerio, por lo cual se considera que afirmativamente corresponde al mismo corredor y adicionalmente, la misma Empresa es consciente de esto al indicar en su Recurso que: “(...) por múltiples razones, especialmente de mitigación de impacto ambiental, decidió usar el corredor ubicado dentro de las mismas coordenadas (...)”.**

(...)

Por otra parte, la intervención realizada por la empresa DRUMMOND LTD. Para la construcción del corredor, **trajo como consecuencia que se efectuaron (sic) actividades que requerían de viabilidad ambiental de este Ministerio como son: la desviación del cauce el arroyo Paraluz y el vertimiento de aguas residuales industriales hacia el río Calenturitas; lo que conllevó a la alteración del flujo de las aguas y la sedimentación de los cuerpos de agua superficiales denominados río Calenturitas, caño NN (coordenadas aproximadas N: 1.555.205 – E: 1.061.343) y arroyo Paraluz; y la degradación y la erosión de los suelos en las obras de desviación del arroyo Paraluz; por lo cual la Resolución 174 del 1° de febrero de 2008, debe ser confirmada en relación con los cargos Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo del Artículo Cuarto de la Resolución 205 de 9 de febrero de 2007.**

(...)

Las actuaciones de Corporación Autónoma del Cesar – CORPOCESAR obedecen a solicitudes expresas **direccionadas por la empresa DRUMMOND LTD, que no debieron radicarse, puesto que dicha Empresa sabía y era consciente que en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como autoridad competente, se encontraba en trámite (por solicitud de ella misma), la licencia ambiental del proyecto minero denominado “Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 “El Descanso, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo”, con la respectiva solicitud de permisos, concesiones y/o autorizaciones para el uso, afectación y/o aprovechamiento de los recursos naturales necesarios para el proyecto, incluidos los que fueron autorizados mediante los Actos Administrativos expedidos por dicha Corporación, para el corredor intervenido, el cual de igual manera hacía parte de las actividades propuestas en los Estudios Ambientales presentados para tal fin ante este Ministerio.**

**Por tal razón, no se entiende como el recurrente argumenta que las actuaciones de la empresa DRUMMOND LTD, fueron realizadas bajo el principio de “buena fe”, cuando en primera instancia solicita unos permisos ante una entidad que en su momento no era la competente como lo es CORPOCESAR y en segundo lugar efectúa la intervención de un corredor (objeto de la presente investigación), sabiendo que había solicitado y se encontraba en trámite la Licencia Ambiental del proyecto minero ante este Ministerio, que incluía expresamente dentro de sus múltiples actividades la construcción del mismo; y en tal sentido se trataba de una obra distinta a las incluidas en la solicitud de Licencia Ambiental para el proyecto minero, por lo cual la Empresa no podía dar inicio a las obras tendientes a la construcción de la vía.**

(...)

**Los criterios técnicos correspondientes a la tasación de la sanción, se encuentran plenamente indicados en las páginas 23 y 24 de la Resolución 174 de 1° de febrero de 2008, en la cual se establecen los**

**lineamientos y la fórmula utilizada para el efecto y se indica además que la circunstancia agravante corresponde al hecho de infringir varias obligaciones con la misma conducta, para los incumplimientos señalados en los siete cargos formulados mediante la Resolución 205 de 9 de febrero de 2007.**

En cuanto a la fecha de inicio y fin de las actividades desarrolladas por la empresa DRUMMOND LTD, objeto de la presente investigación, en los escritos presentados por dicha Empresa, dentro del presente proceso ambiental, no se presentan soportes debidamente sustentados y soportados, con sus respectivos registros que permitan determinar por parte de dicha Empresa la fecha de inicio de las actividades inherentes a la construcción del corredor entre el río Calenturitas y el arroyo Paraluz y sus obras conexas. Por tal razón, sigue siendo válido para este Ministerio el soporte documental correspondiente a la información que reposa en CORPOCESAR, el cual se encuentra en el archivo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el No. AFC0066, cuyos informes ambientales presentados por la empresa DRUMMOND LTD indican que la ejecución del proyecto correspondiente al corredor MINA LA LOMA – RÍO CALENTURITAS inició el 29 de agosto de 2006, con el aprovechamiento forestal de las especies arbóreas localizadas en dicho corredor, por lo cual esta fecha sigue siendo tenida en cuenta como de inicio de las infracciones mencionadas en el pliego de cargos; puesto que desde ese momento se inició la intervención del corredor objeto de investigación y su obra conexas de afectación de cobertura vegetal.

En cuanto a la fecha final de la infracción se considera que la correspondiente al 12 de febrero de 2007, sigue siendo válida puesto que en esa fecha quedó ejecutoriada la Resolución 205 de 9 de febrero de 2007, en relación con la medida preventiva de suspensión de la actividad de avance de la construcción del corredor que se desprende de las vías de la Mina La Loma hasta el río Calenturitas y sus obras conexas y por consiguiente el número de días sigue de 167 y se debe mantener.

**De igual manera, considera este Ministerio que la circunstancia de agravante correspondiente al hecho de infringir varias obligaciones con la misma conducta, debe seguir, toda vez que DRUMMOND LTD con la ejecución de las obras de construcción del corredor entre el río Calenturitas y el arroyo Paraluz sin autorización de este Ministerio, además efectuó como agravante:** (i) la intervención de los cauces de los cuerpos de agua superficiales denominados: río Calenturitas, caño NN y el arroyo Paraluz, sin los permisos respectivos; (ii) el aprovechamiento forestal único de diferentes coberturas vegetales naturales, para el desarrollo de una vía minera, sin contar con dicha autorización; (iii) la desviación del cauce del arroyo Paraluz, para el desarrollo de la vía minera, sin contar con autorización de este Ministerio; (iv) el vertimiento de aguas residuales industriales, generadas por la ejecución de la estructura de paso del correo por el río Calenturitas, construida para el desarrollo de una vía minera, sin contar con dicho permiso; (v) la alteración del flujo de las aguas y la sedimentación de los cuerpos de agua superficiales mencionados; y (vi) la realización de obras y actividades, causando la degradación y la erosión de los suelos en las obras de desviación del arroyo Paraluz.

(...)

Nuevamente es necesario aclarar al Recurrente que los permisos expedidos por la Corporación Autónoma Regional del Cesar –

*CORPOCESAR, mediante las Resoluciones 554 de 4 de julio de 2006 (Permiso de Aprovechamiento Forestal Único); 825 de 29 de agosto de 2006 (prórroga del permiso de aprovechamiento forestal otorgado mediante Res. 554 de 4 de julio de 2006, por 12 meses contados a partir del 5 de septiembre de 2006); 588 de 13 de julio de 2006 (permiso de ocupación de cauces para la ejecución de obras hidráulicas sobre el arroyo Paraluz, el río Calenturitas y el canal Alamosa); 1048 de 10 de octubre de 2006 (Aceptación del desistimiento del permiso de ocupación del cauce del arroyo Paraluz y aprobación de ocupación de cauce para las nuevas obras propuestas sobre dicho Arroyo); y 009 de 19 de enero de 2007 (Aceptación del desistimiento del permiso de ocupación del río Calenturitas y aprobación de ocupación de cauces para las nuevas obras propuestas, así como la modificación de la trayectoria de dicho Río en aproximadamente 100 m), fueron otorgados para áreas que se encontraban definidas dentro de las actividades previstas para ejecutar dentro del proyecto minero para el cual se solicitó la licencia ambiental ante este Ministerio [...]” (Negritas y subrayas por fuera de texto).*

La Sección, a partir de lo recopilado, considera trascendental para la resolución de este primer cargo bajo análisis, observar detenidamente y en orden cronológico, lo solicitado por **DRUMMOND LTD.** ante el **MINAMBIENTE** y CORPOCESAR, y lo que le fue debidamente autorizado por estas, tanto en la respectiva Licencia Ambiental concedida, como en las Resoluciones cuya presunción de legalidad se invocó en el caso concreto.

### **5.1.3. Del trámite de Licencia Ambiental adelantado por DRUMMOND LTD. ante el MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**

Conforme a lo obrante en el expediente se advierte que el día **7 de abril de 2005**, la actora solicitó una licencia ambiental global para la explotación de carbón en las áreas correspondientes a los títulos mineros “El Descanso” (Contrato de Concesión Minera No 144/97), “Similoa” (Contrato de Concesión Minera No. 283/95) y “Rincón Hondo” (contrato de Concesión Minera No. 284/95), mediante oficio radicado No. 4120-E1-291114.

La petición anterior fue resuelta por la Resolución Nro. 414 del 11 de marzo de 2008 “[...] *Por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones [...]*”, en la que se señaló lo siguiente (fl. 1537, antecedentes c-7):

“[...]”

1. *Construcción y Montaje*

- 1.1. **Infraestructura de transporte: se autorizan las actividades relacionadas con las obras de infraestructura de transporte del proyecto, constituido por:**
- 1.1.1. **Vías internas y externas: con ancho promedio de 30m. en afirmado granular compactado, para movilización de maquinaria pesada y equipos. La empresa deberá dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de este acto administrativo, actualizar la información a este Ministerio sobre los trazados y características de las vías tanto permanentes como temporales.**
- 1.1.2. **En cuanto a la vía que comunicará la mina Pribbenow con el Descanso Norte será necesario que la Empresa garantice que el manejo hidráulico de las corrientes de aguas intervenidas y sus respectivas zonas de inundación, con el fin de evitar afectación no solo de la obra de infraestructura si no de los predios vecinos.**
- 1.1.3. **Vías de servicios: con un ancho promedio de 10m. para el acceso y tránsito por áreas de oficina, campamento y otras. Estarán revestidas de asfalto o afirmado, dependiendo de las necesidades y requerimientos del proyecto.**
- 1.1.4. *Vías férreas: Se considera viable ambientalmente la construcción y operación del tramo de vía férrea y de las demás obras lineales asociadas dentro del mismo corredor solicitado por la empresa, entre la zona norte y la mina de Pribbenow, en una longitud de 16 km, con un loop férreo de cargue de 5 km; adicionalmente la construcción de un puente sobre la llamada vía del carbón [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).*

A través de la Resolución Nro. 1343 de 30 de julio de 2008 “[...] Por la cual se resuelve el recurso de apelación presentado por Drummond LTD. contra la Resolución No. 414 del 11 de marzo de 2008 [...]”, el **MINAMBIENTE** se pronunció sobre el permiso de aprovechamiento forestal conferido para las actividades, que son materia de examen, de la siguiente forma (fl. 2073 expediente administrativo c-10):

*“[...] Adicionalmente, este Ministerio procederá a modificar el numeral cuarto del artículo cuarto de la Resolución 414 del 11 de marzo de 2008, en el sentido de precisar el volumen y delimitación del polígono que conforme al área de aprovechamiento forestal, que incluye el corredor que de un área de 200 metros adicional a la autorizada por Corpocesar, para efectos de aprovechamiento forestal [...]”*

En relación con los permisos de ocupación de aguas para construir las vías, el acto administrativo referenciado citó el Concepto Técnico 1274 de 25 de julio de 2008, en el que se determinó (fl. 2072 expediente administrativo c-10):

*“[...] En tal sentido y en virtud de lo expuesto por la Empresa en cuanto al tema relativo al permiso de aprovechamiento forestal en particular, en donde uno de sus apartes enuncia que “...la autorización otorgada a DLTD por parte de Corpocesar consideró solo un corredor de 100 metros de ancho y solo para la construcción de una vía de acceso a los predios de propiedad de la empresa desde la Mina Pribbenow hasta el área del contrato El Descanso, no incluye el área para el ramal ni para las conexiones eléctricas, ni el carretable tiene el ancho total requerido para el proyecto minero”, se hace necesario aclarar los siguientes aspectos:*

- 1. La información inicial enviada por la empresa tanto cartográficamente como en el texto, fue presentada como un todo, sin discriminar la superficie correspondiente al sector norte, al sector sur y corredor.**
- 2. Por lo anterior, este Ministerio autorizó 8005.8 Ha sólo para el sector norte. Sin embargo una vez aclarada esta situación por parte de Drummond y evaluada por este Ministerio, se encontró que en efecto esta autorización en cuanto al área otorgada también contemplaba el corredor solicitado por Drummond.**
- 3. No obstante lo anterior, también se encontró que esta autorización incluía además el aprovechamiento forestal autorizado por Corpocesar, por lo cual se hace necesario descontar este aprovechamiento del área inicialmente otorgada, con el objetivo de evitar una doble autorización que entre otros aspectos, puede generar una doble obligación de compensar esta área. Lo anterior, sin desconocer las condiciones de las autorizaciones que en este sentido, ya fueron otorgadas por Corpocesar [...]”** (Negritas y subrayas por fuera de texto).

#### **5.1.4. Del trámite de autorizaciones surtido por DRUMMOND LTD. ante CORPOCESAR**

Por su parte, y en medio de las nuevas y posteriores solicitudes efectuadas por **DRUMMOND LTD.** para la construcción anticipada de la vía, **CORPOCESAR** confirió a la demandada diversos instrumentos de comando y control que esta parte adujo como título jurídico para el desarrollo de las actividades por las cuales fue sancionado. Lo primero que solicitó fue el “[...] Permiso de Aprovechamiento Forestal Único para la Construcción de una vía de Acceso a los nuevos predios de **DRUMMOND LTD.** [...]”, el día **16 de noviembre de 2005**(fls. 120-184 c. ppal.).

En esa solicitud se describieron las condiciones para el aprovechamiento forestal y se señaló que la actividad a desarrollar estaba ubicada en las siguientes coordenadas:

Extremo Sur	1'059.960 E y 1'553.799 E
Extremo Norte	1'061.375 N y 1'564.532 E

En dicha solicitud también indicó que la justificación económica del proyecto que se pedía autorizar era: “[...] **darle cabida a la continuación debida de la operación minera, iniciando con la construcción de la vía que permitirá el ingreso de equipos y vehículos al momento de iniciar la planificación del proyecto de expansión que por sí solo justifica económicamente la remoción de la cobertura vegetal** [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto) (fl. 139 c. ppal).

En relación con la petición anterior, se expidió la Resolución Nro. 554 del 04 de julio de 2006 “[...] *Por medio de la cual se otorga autorización a DRUMMOND LTD. para efectuar Aprovechamiento forestal Único en predios ubicados en jurisdicción de los municipios de EL PASO, CHIRIGUANÁ, LA JAGUA DE IBIRÍCO, AGUSTÍN CODAZZI y BECERRIL-Cesar, **con el fin de adelantar la construcción de una vía de acceso*** [...]”, en la que se hizo referencia a las especificaciones autorizadas, que son relevantes para los hechos tema de litigio:

**“[...] De acuerdo con la información complementaria sobre la construcción de la vía a construir presentada por el peticionario, ésta se inicia aproximadamente en el KM 11+560 de la nomenclatura vial de la Mina Pribbenow hasta Km 23+800. A partir de esta última abscisa la vía en cuestión se conectará con el sistema vial interno que se encuentra diseñado para la nueva Mina El Descanso Norte**

(...)

*De lo anterior se concluye que las coordenadas del área objeto de la solicitud se amplían al incluir los puntos: N 1.552.220 E 1.060.140 y N 1.551.180 E 1.060.120 [...]”* (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Finalmente, en el parágrafo del artículo segundo de la parte resolutive se señaló que el área intervenir, en donde se realizaría el aprovechamiento forestal, correspondía a 41,11 hectáreas.

La solicitud relativa a los permisos para la ejecución de obras o trabajos hidráulicos fue radicada el día 11 de enero de 2006 (fls. 186-209 c. ppal.). En ella, se indicó que los sitios que serían objeto de la intervención serían los siguientes:

**“[...] Arroyo Paraluz:**

- N: 1’555.175; E 1’060.210
- Abscisa K 13 + 040 de la nomenclatura vial de la mina Pribbenow

**Río Calenturitas:**

- N: 1’560.330; E:1’061.260
- Abscisa K 18 + 477 de la nomenclatura vial de la mina Pribbenow

**Canal Alamosa:**

- N: 1'561.250; E: 1'061.260
- *Abscisa K 19 + 397 de la nomenclatura vial de la mina Pribbenow [...]* (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Luego, presentó las características propuestas de los puentes sobre el río Calenturitas, el arroyo Paraluz y el canal Alamosa, así:

*[...]*

**A. Río Calenturitas:**

*Abscisa: K18+485*

*Longitud Puente: 35.97 m*

*Nivel de aguas de Diseño: 51.70 m*

*Cota Interior Viga del Puente: 53.20 m*

*Cota de Rasante: 55.20 m*

**B. Arroyo Paraluz:**

*Abscisa: K13+050*

*Longitud Puente: 35.97 m*

*Nivel Aguas de Diseño: 46.60 m*

*Cota Interior Viga del Puente: 48.10 m*

*Cota de Rasante: 50.10 m*

**C. Canal Alamosa**

*Abscisa: K19+397*

*Longitud Puente: 47 m*

*Nivel Aguas de Diseño: 50.00 m*

*Altura del Box Culvert: uno de 2.50 m y otro de 4.00 m*

*Cota de Rasante: 52.00 m [...]* (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

La anterior solicitud fue valorada en la Resolución Nro. 588 del 13 de julio de 2006 *[...] Por medio de la cual se concede autorización a Drummond LTD. NIT 800021308-5 para la ocupación de cauce en el cruce de las corrientes Paraluz, Calenturitas y Canal Alamosa con el fin de ejecutar las obras hidráulicas (puentes y box culvers) descritas y georeferenciadas en la parte motiva de este proveído, cuyos diseños se aprueban con este acto administrativo [...]*, en la que se señalaron las especificaciones técnicas de las intervenciones de las obras autorizadas de la siguiente forma:

***[...] Teniendo en cuenta que la vía de acceso tiene un (sic) longitud aproximada de doce (12) kilómetros y que a lo largo de su recorrido se presenta el paso de tres (3) corrientes de agua de origen natural (Arroyo Paraluz, Canal Alamosa y Río Calenturitas) la empresa Drummond Ltd., plantea la construcción de igual número de obras hidráulicas para lo cual se presentan la descripción y las características técnicas de las mismas:***

### **ARROYO PARALUZ:**

La estructura proyectada a construir por la empresa, es un puente con las siguientes especificaciones:

LONGITUD TOTAL	ANCHO DE CALZADA	TIPO DE PISO	APOYOS	TIPO DE PUENTE
45 metros	12.15 metros	Concreto reforzado	Metálicos	Metálicos con vigas dobles en llena y sección compuesta debidamente arriostradas.

(...)

**Teniendo en cuenta la complejidad de la construcción de la infraestructura definitiva, lo cual involucra un tiempo aproximado de 8 meses, y ante la necesidad de transportar equipos y maquinarias a la zona del proyecto, la empresa plantea la construcción de una estructura temporal (culverts o alcantarillas).**

Esta estructura está proyectada para ser utilizada como cruce provisional durante un tiempo de 1.5 años.

La descripción y características técnicas de la misma, se detallan a continuación:

No. DE ALCANTARILLAS	TIPO DE ALCANTARILLO	LONGITUD TOTAL	ANCHO	ESPESOR DE LAMINA ALCANTARILLO
2 en tubería metálica galvanizada	ARMCO MP151 30 PA 5-17	14.80 metros	7.30 metros	3.5 mm

### **CANAL ALAMOSAS:**

La estructura proyectada para esta sección de la vía, es un box culverts, el cual es una estructura de sección cerrada, usada como puente y para la canalización del agua.

#### DESCRIPCIÓN Y LAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS

LONGITUD TOTAL	ANCHO DE CALZADA	ALTURA	No. DE CELDAS
24 metros	25 metros	4 metros	4 / las dos centrales de forma rectangular y las dos laterales con sección trapezoidal

(...)

### **RÍO CALENTURITAS:**

La estructura proyectada a construir en este tramo de la vía, es un puente con las siguientes especificaciones:

LONGITUD TOTAL	ANCHO DE CALZADA	TIPO DE PISO	APOYOS	TIPO DE PUENTE
45 metros	12.15 metros	Concreto reforzado	Metálicos	Metálicos con vigas dobles en llena y sección compuesta debidamente arriostradas.

[...]” (Negritas y subrayas por fuera de texto).

Si bien en las especificaciones no se hizo referencia expresa al cambio de cauce de las corrientes de agua, sí se dijo que “[...] **las obras hidráulicas consisten en puentes y Box Culverts las cuales según las especificaciones técnicas contempladas en la documentación entregada a la entidad por parte de la empresa, se ubican en algunos casos dentro de los cauces de las corrientes de agua y/o en su área de inundación [...]**”.

Posteriormente, fueron modificadas las especificaciones técnicas de la obra construida sobre el Arroyo Paraluz con la Resolución Nro. 1048 de 10 de octubre de 2006, en la que se aceptó el desistimiento al primer permiso sobre este cauce y se describió el culvert utilizado como puente de la siguiente manera:

[...]

Diámetro de la Tubería	4.1 m
Altura del Terraplén sobre el tubo	1.50 m
Tubería Metálica en acero	Corrugada 6” x 2” de ondulación. e = 0.21 in.
Terraplén	Compactado al 90%
Carga viva Cat 793C	384000 kg
Longitud total de tubería	75-100 m

[...]”

Luego, CORPOCESAR expidió la Resolución Nro. 009 del 19 de enero de 2007, en la cual, se aceptó el desistimiento del permiso conferido para las obras hidráulicas sobre el río Calenturitas y se establecieron como características técnicas de las tres tuberías del culvert a construir las siguientes:

[...]

Diámetro de la Tubería	5.334 m (c/u).
Altura del Terraplén sobre el tubo	1.50 m
Tubería Metálica en acero	Corrugada 6” x 2” de ondulación. e = 0.25 in.
Terraplén	Compactado al 90%
Carga viva Cat 793C	384 ton
Longitud total de tubería	90.2 (c/u)

[...]"

En este acto administrativo también se señaló: *“Es válido indicar que la estructura a construir modificará la trayectoria del río en aproximadamente 100 metros, (área donde se ubicara la obra), sin embargo esta modificación es mínima y podría considerarse intrascendente”*.

Como punto de partida ineludible, la Sala tiene, luego de valorar todo el acervo probatorio relacionado, que efectivamente la actora **DRUMMOND LTD.** tuvo a bien solicitar una licencia ambiental ante el **MINAMBIENTE**, el día 07 de abril de 2005 para el proyecto denominado “Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 “El Descanso ED”, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo”, dentro del cual sí aparece relacionada la construcción de un corredor vial que necesitaba un área de intervención equivalente a 300 metros, donde se encontraría una línea férrea, una red eléctrica de alta tensión y una vía de 50 metros de ancho, con una longitud de 12,17 kilómetros.

Permanece suficientemente demostrado que sobre el mismo trazado de la vía descrita, fue anticipada la construcción de una vía con especificaciones técnicas menos exigentes a las ya referenciadas, con un área de intervención de 100 metros -a la postre la demandante solo usó 70 metros-, un ancho de vía de 20 metros y con la misma longitud que el corredor sujeto a licenciamiento.

De hecho, en la inspección ocular efectuada por la demandada el 2 de agosto de 2007 y cuyos resultados fueron transcritos arriba, se determinó que la vía construida sí se superponía al corredor vial incluido en el Estudio de Impacto Ambiental por la misma **DRUMMOND LTD.** Al respecto, es pertinente hacer referencia al artículo 49 de la ley 99 de 1993, que reza lo siguiente:

**“[...] Artículo 49º.- De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental [...]”** (Negritas y subrayas por fuera de texto).

Igualmente, las especificaciones técnicas de las obras realizadas por la demandada fueron verificadas en otras actuaciones del trámite administrativo,

particularmente en la Resolución 205 del 09 de febrero de 2007<sup>37</sup>, en la que se transcribió parte del Concepto Técnico No. 275 del 09 de febrero de 2007 en el que se dijo:

*“[...] -Descripción de las obras y actividades encontradas*

*-En el recorrido de campo el Grupo Técnico encontró que la empresa Drummond Ltd. efectuó la construcción de un corredor, **compuesto por una vía de aproximadamente 20 m. de ancho de banca y una franja paralela por la vía del costado occidental, que cuenta con un ancho aproximado de 50 m en una longitud de 5.44 km. + 200 m., dentro de la cual se efectuó el desmonte y descapote de material vegetal y la intervención de tres cauces (río calenturitas, Caño NN y arroyo Paraluz)** [...]” (Negrillas y subrayas fuera del texto original) (fl. 81 c. ppal.).*

En este sentido, los artículos 3º, 4º y 5º del Decreto 1220 de 2005, “[...] por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales [...]”, prevén que:

*“[...] **Artículo 3º. Concepto y alcance de la licencia ambiental.** La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.*

***La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.***

***La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental [...]**” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).*

*“[...] **Artículo 4º. Licencia ambiental global.** Es la autorización otorgada por la autoridad ambiental competente para las obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos.*

***Para el desarrollo de cada una de las actividades y obras definidas en la etapa de la explotación es necesario presentar un Plan de Manejo Ambiental, conforme a los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental global.***

---

<sup>37</sup> “Por la cual se impone una medida preventiva, se ordena la apertura de una investigación, y se toman otras determinaciones”.

*Dicho Plan de Manejo Ambiental no estará sujeto a evaluación previa por parte de la autoridad ambiental competente; por lo tanto el interesado, una vez presentado este, iniciará la ejecución de las obras y actividades, que serán objeto de control y seguimiento ambiental [...]* (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

**“[...] Artículo 5º. La licencia ambiental frente a otras licencias. La obtención de la licencia ambiental, es condición previa para el ejercicio de los derechos que surjan de los permisos, autorizaciones, concesiones y licencias que expidan otras autoridades diferentes a las ambientales [...]”** (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Por su parte, en el artículo 8º *ídem*, se estableció la competencia privativa del **MINAMBIENTE**, para expedir las licencias ambientales en el sector minero así:

**“[...] Artículo 8º. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:**

(...)

*La explotación minera de:*

**a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 toneladas/año [...]”** (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Está demostrado en el *sub lite*, que la controversia gira en torno a un proyecto integral, considerado y dispuesto como uno solo, que no podía ser objeto de desagregaciones parciales bajo la errada percepción que, ciertos asuntos de esta, podrían ser autorizadas por otras autoridades ambientales distintas a quien ya conocía su trámite, alegándose una supuesta falta de relación con el proyecto minero; según el marco jurídico que impone la obtención de las licencias ambientales para la explotación de carbón igual o mayor a 800.000 toneladas/año, la entidad competente es el **MINAMBIENTE**.

Distante de poder verificarse el dilema propuesto por la parte actora, en el que se propuso discernir en torno a las dimensiones de la vía construida para demostrar que es distinta a la solicitada en el trámite de la licencia ambiental y que, por ello, no requería de dicho acto para ejecutarse, la Sala pone de presente que las circunstancias físicas evidenciadas sobre el terreno, son las que, precisamente, corroboran que no era una obra independiente y autónoma sino que en realidad se trató de una **modificación sustancial inconsulta** de la solicitud inicial de la licencia ambiental presentada al **MINAMBIENTE** por la **DRUMMOND LTD.**,

motivada por sus sobrevinientes intereses y pretextos (presunta vigilancia de predios), en tanto lo que hizo fue **alterar anticipada y drásticamente** (i) las fechas de inicio y finalización de la construcción de la vía, (ii) sus medidas originales, (iii) los tiempos estipulados para el acaecimiento del impacto ambiental originado en la intervención del cauce de cuerpos de agua superficiales con la construcción de estructuras metálicas, aprovechamiento forestal, desviación del cauce de un arroyo, vertimiento de aguas residuales industriales, alteración de flujo de aguas y sedimentación de cuerpos de agua superficiales, degradación y erosión de los suelos en las obras de desviación del respectivo arroyo y, en general, (iv) las condiciones bajo las cuales había sido concebida dentro del proyecto denominado “Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 “El Descanso”, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo”, sometido al trámite de licencia ambiental.

Y la Sala se refiere a una presunta vigilancia de predios, porque tal como se citó antes, se encontró en la solicitud de estos permisos a CORPOCESAR, que la misma se necesitaba **bajo la justificación económica de darle cabida a la continuación debida de la operación minera, iniciando con la construcción de la vía que permitiría el ingreso de equipos y vehículos al momento de iniciar la planificación del proyecto de expansión que por sí solo justifica económicamente la remoción de la cobertura vegetal**, es decir, sin que fuese alegada la supuesta carencia de custodia en los terrenos involucrados en el proyecto.

Incluso, y sin perjuicio de que la incursión precipitada de estas obras, por las cuales fue sancionada **DRUMMOND LTD.**, en sí mismas requiriesen ser objeto de una licencia ambiental en los precisos términos técnicos considerados por el **MINAMBIENTE**, lo que es indiscutible es que por el hecho de estar en el proyecto requerían, para poder ejecutarse, de la autorización o aprobación por parte de esa Cartera en la licencia previamente solicitada para el proyecto minero.

Al estar sobrepuesto el corredor intervenido de 100 metros de ancho, el cual fue objeto de sanción, con el requerido para proyecto minero (de 300 metros), el primero se encuentra inmerso dentro del segundo, es decir, que los 100 metros intervenidos están dentro de los 300 metros solicitados dentro del trámite de licencia ambiental de dicho proyecto minero, ante el pluricitado Ministerio, por lo cual se tiene acreditado que corresponde al mismo corredor.

Es así como al estar inmerso, el corredor intervenido que conduce de la mina La Loma al río Calenturitas, en el proyecto minero, su construcción no podía iniciarse sin estar cobijado bajo la respectiva licencia ambiental, la cual se encontraba en trámite ante el **MINAMBIENTE**; adicionalmente, la misma empresa **DRUMMOND LTD.**, al manifestar en su recurso que “[...] es cierto que el trazado de la carretera que se empezó a construir se encuentra dentro del proyecto de explotación minera bajo consideración del MAVDT (...) tiene el mismo trazado que la que se incluyó en el trámite de licencia ambiental [...]”, acepta que el corredor construido sin licencia ambiental entre la mina La Loma y el río Calenturitas, sí hace parte del proyecto denominado “Explotación Minera en las Áreas de los contratos 144/97 “El Descanso”, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo”, que se encontraba en trámite ante el **MINAMBIENTE** y, por tal razón, es evidente que dicha Empresa no podía ejecutar ni iniciar las respectivas obras, hasta tanto la cartera ambiental se pronunciara sobre su viabilidad.

La Sala ratifica, de forma objetiva, que se trató de un acto apresurado de la **DRUMMOND LTD.**, pues nada justificaba su actuación; ni siquiera el argumento de la vigilancia o el de la intercomunicación de predios, de haber sido ciertos, la relevaba de la modificación y cobertura de la respectiva licencia ambiental si con posterioridad a la radicación de la solicitud de la misma requería cambiar las especificaciones técnicas. Bajo esta perspectiva, tampoco le asiste razón a la parte actora cuando alega que se desconoció la presunción de legalidad de las Resoluciones Nros. 554 de 4 de julio de 2006 (fls. 292-324 c. ppal.), 588 de 13 de julio de 2006 (fls. 326-335 c. ppal.), 1048 de 10 de octubre de 2006 (fls. 337-342 c. ppal.) y 009 de 19 de enero de 2007 (fls. 344-349 c. ppal.) expedidas por CORPOCESAR, toda vez que su contenido no fue descalificado, revocado o desatendido con los actos sancionatorios.

Entiende la Sección que en el asunto examinado, a diferencia del escenario excluyente que pretende esgrimir **DRUMMOND LTD.**, se está en presencia de una coexistencia entre las autorizaciones otorgadas por la referida Corporación Autónoma Regional por una parte, y la infracción de las normas ambientales que resultaron sancionadas por el **MINAMBIENTE** por otra, sin que, para exonerarse de la responsabilidad de estas, sea procedente la invocación de aquellas como si se tratara de un salvoconducto ambiental que habilitara a la demandante a desconocer el régimen normativo que se encontró transgredido por la accionada.

Esto implica que no es aceptable que la Empresa haya solicitado y obtenido, ante CORPOCESAR, unos permisos con el fin de dar inicio a las actividades de intervención del corredor, cuando previamente ya había propiciado un trámite de licencia ambiental ante aquella Entidad, que incluía los mismos permisos que para el proyecto minero, sin obtener por parte de esta última la viabilidad de los mismos.

Las actuaciones de CORPOCESAR obedecen a solicitudes expresas direccionadas por **DRUMMOND LTD.**, que no debieron radicarse, ya que dicha Empresa sabía y era consciente que en el **MINAMBIENTE**, como autoridad competente, se tramitaba (a solicitud de ella misma), la licencia ambiental del proyecto minero denominado “Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 “El Descanso, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo”, con la respectiva discriminación de permisos, concesiones y/o autorizaciones para el uso, afectación y/o aprovechamiento de los recursos naturales necesarios para el proyecto.

Y es que el argumento según el cual, esa vía eventualmente no necesitaba de licencia ambiental y le bastaba, para su construcción, de las autorizaciones expedidas por COPORCESAR, es una discusión que deviene en irrelevante en el asunto *sub examine*, en tanto la decisión desplegada por **DRUMMOND LTD.** de iniciar la solicitud de licencia ambiental ante el **MINAMBIENTE**, evidencia su voluntad inequívoca de someter la construcción de la vía e intervención del área referida, a un permiso especial bajo las reglas y condiciones previstas para este tipo de licencias, lo que le impedía adelantar cualquier maniobra que precipitara o modificara lo requerido por la empresa misma, sin el beneplácito y/o concurso de la autoridad ambiental competente que estaba conociendo del asunto.

Por esa misma razón, no se trata de desconocer o revocar tácitamente los actos de CORPOCESAR, los que, por demás, gozan de su presunción de legalidad y no fueron sometidos a la suerte del presente litigio, sino que si bien aquellos existen y son válidos, se produjeron en el marco de un procedimiento administrativo paralelo, con unos requisitos disímiles y condiciones legales diferentes para su obtención, en un ámbito competencial divergente al natural dentro del cual debió tramitarse, sin que hubieran tenido la virtud de variar o transformar materialmente ni la estructura del proceso de la licencia ambiental ni a esta misma, así como tampoco lograra suplirla.

La decisión de disponer de una vía distinta a la originalmente solicitada ante el **MINAMBIENTE**, no fue censurada en los actos sancionatorios, o en las consideraciones de esta Sala, sino el hecho de no haber desplegado la actuación efectiva que la habilitara para los efectos, en tanto que los actos expedidos por CORPOCESAR, no son suficientes para desatender el trámite de licenciamiento surtido ante el **MINAMBIENTE**, ni para sustituirlo o mucho menos para invocarlo como título de legitimación en remplazo de la licencia, para ejecutar las obras castigadas por la demandada en sus actos.

La actora podía tramitar lo que a bien tuviera no solo ante esta Corporación Autónoma Regional, sino ante cualquier autoridad que considerara competente para los efectos y que, en su sentir, fuese capaz de autorizarla para acometer la vía y sus obras anexas, incluso con los resultados esperados por aquella que, de igual forma, ninguna gestión administrativa podía suplir la actuación empoderada del **MINAMBIENTE** en este especial escenario que se somete al estudio de la Sala. A lo sumo, los actos de CORPOCESAR podrían haber servido como referencia de ciertos parámetros ambientales para sustentar la viabilidad técnica de la construcción de este corredor menor al interior del trámite de la licencia ambiental que se echa de menos, lo que supone algún grado de utilidad complementaria a lo requerido por la **DRUMMOND LTD.**, pero no más que eso.

La disyuntiva de si esta vía necesita o no de una licencia, o ser parte de ella, o si era conveniente la sola autorización de CORPOCESAR, fue lo que debió haberse planteado la actora antes de radicar su solicitud de licenciamiento ambiental ante el **MINAMBIENTE**, y no ahora en sede judicial cuando su sometimiento al procedimiento licenciatario fue voluntario, en lo que se percibe como un intento infructuoso de convertir circunstancia en un argumento a favor para desvirtuar la legalidad de la sanción que le fue impuesta.

Ahora bien, la totalidad de los siete cargos endilgados a **DRUMMOND LTD.**, se fundaron en la trasgresión transversal de los artículos 49, 50 y 52 de la Ley 99 de 1993, que establecen la obligatoriedad de la licencia ambiental y la competencia del **MINAMBIENTE** para los efectos:

*“[...] Artículo 49º.- De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda*

*producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requieran de una Licencia Ambiental [...]*

*“[...] **Artículo 50º.- De la Licencia Ambiental.** Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada [...]*”

*“[...] **Artículo 52º.- Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental, en los siguientes casos:** Reglamentado Decreto Nacional 1753 de 1994 Trata sobre la Licencias Ambientales. Adicionado en un Artículo 136 Decreto Nacional 2150 de 1995 Licencia Ambiental y Global.*

- 1. Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos, y construcción de refinerías.*
- 2. Ejecución de proyectos de gran minería.*
- 3. Construcción de presas, represas, o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía virtualmente contaminantes.*
- 4. Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado.*
- 5. Construcción de aeropuertos internacionales.*
- 6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales.*
- 7. Construcción de distritos de riego para mas de 20.000 hectáreas.*
- 8. Producción e importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenio y protocolos internacionales.*
- 9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
- 10. Proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el numeral 19 del artículo 31 de la presente Ley.*
- 11. Transvases de una cuenca a otra de corrientes de agua que excedan de 2 mt.3/segundo durante los períodos de mínimo caudal.*
- 12. Introducción al país de parentales para la reproducción de especies foráneas de fauna y flora silvestre que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida salvaje.*

13. Las demás que por ser de importancia nacional, se definan en los reglamentos.

*Parágrafo 1º.- La facultad de otorgar licencias ambientales para la construcción de puertos se hará sin perjuicio de la competencia legal de la Superintendencia General de Puertos de otorgar concesiones portuarias. No obstante la licencia ambiental es prerequisite para el otorgamiento de concesiones portuarias.*

*Parágrafo 2º.- El Ministerio del Medio Ambiente otorgará una Licencia Ambiental Global para la explotación de campos petroleros y de gas, sin perjuicio de la potestad de la autoridad ambiental para adicionar o establecer condiciones ambientales específicas requeridas en cada caso, dentro del campo de producción autorizado.*

*Parágrafo 3º.- La autoridad ambiental podrá otorgar una licencia ambiental global para la etapa de explotación minera, sin perjuicio de la potestad de ésta para adicionar o establecer condiciones ambientales específicas requeridas en cada caso dentro del área objeto del título minero [...]"*

Conforme con las normas transcritas, quien pretenda adelantar un proyecto de explotación minera de carbón a gran escala y las obras e intervenciones derivadas o con ocasión de ella, deberá obtener la licencia ambiental antes de comenzar con la ejecución. En otras palabras, cuando quiera que se inicie y adelanten fases, así sean primigenias e incipientes de un proyecto que requiera de licencia ambiental sin ella, se infringe la normativa ambiental citada, ergo, de encontrarse ese escenario, esa vulneración sólo cesa una vez se obtenga ese licenciamiento<sup>38</sup>.

En relación con lo anterior, es importante resaltar la importancia de la licencia ambiental como institución jurídica en nuestro ordenamiento, pues esta se erigió como un instrumento para garantizar la adecuación de los proyectos de crecimiento económico con la preservación del medio ambiente para las generaciones futuras, en el marco de la función ecológica de la propiedad ordenada por la Constitución y el derecho colectivo al medio ambiente sano. Este instrumento se caracteriza por ser una medida de tipo cautelar y planificadora, con la que se pretende prevenir, mitigar o eliminar con la ayuda de la ciencia, el impacto de una actividad para los recursos naturales del país.

Con base en lo anterior, se permite que la Administración adopte medidas sancionatorias para así reducir las repercusiones o el riesgo de daño, cuestión que no hace más que materializar el *principio de prevención* traducido en mecanismo tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de

---

<sup>38</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de junio de 2016, radicado Nro. 25000-23-24-000-2010-00080-01 Consejero ponente Doctor Guillermo Vargas Ayala.

autorizaciones previas a la licencia, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer de ante mano el daño ambiental y de obrar con base en ese conocimiento anticipado a favor del medio ambiente<sup>39</sup>.

Las facultades atribuidas a la autoridad competente en materia ambiental, no sólo tienen fines preventivos, sino de neutralización respecto de los daños ya generados, al poder inclusive proceder a la suspensión de una actividad que implique afectaciones graves al medio ambiente.

De la manera como quedó esbozado, la licencia ambiental “[...] es una herramienta que permite precisar las fluidas fronteras de la función ecológica de la propiedad, bajo la protección del ambiente y los recursos naturales, y la introducción de condicionamientos verificables al ejercicio de las libertades individuales [...]”<sup>40</sup>.

Ahora bien, pasa la Sala a hacer un análisis relativo al cargo cuarto de la demanda, en el que la parte actora se pronunció expresamente sobre cada las infracciones endilgadas en el trámite administrativo.

En primer lugar, la parte se refirió a la supuesta violación de los artículos 40, 50 y 52 de la Ley 99 de 1993 y de los artículos 3, 5 y 6 del Decreto 1220 de 2005.

En este punto indicó que conforme a la normativa reseñada, no todas las actividades obras o actividades que generen un impacto ambiental requieren de una licencia de este tipo, sino solo aquellos que de acuerdo con la ley y los reglamentos lo necesitan. De lo anterior se valió para decir que era carga del **MINAMBIENTE** demostrar que en efecto la construcción de una carretera privada requería del referido instrumento, por lo que, según la apelante, si no se encuentra demostrado que ella hubiera iniciado la explotación minera no había lugar a interponer la sanción.

Posteriormente, se refirió a los cargos: segundo, quinto, sexto y séptimo endilgados en la Resolución 205 de 09 de febrero de 2007 –mediante la cual la demandada dio inicio al trámite sancionatorio tema de controversia.

---

<sup>39</sup> Corte Constitucional, sentencia C-703 de 2010, Magistrado ponente Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia C-746 de 2012, Magistrado ponente Doctor Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Al respecto indicó que conforme al artículo 102 del Decreto-Ley 2811 de 1974<sup>41</sup> y el artículo 104 del Decreto 1541 de 1978<sup>42</sup>, concordado con el numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993<sup>43</sup>, la autorización para la construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente debe ser conferida por la corporación autónoma con jurisdicción en donde se ejecutará.

Además, expresó que las conductas prohibidas en el medio acuático<sup>44</sup> responden a las mismas actividades sobre las que se deben pronunciar las corporaciones autónomas regionales cuando autorizan la construcción de obras para la ocupación de cauces, por lo que no es posible sancionar a alguien amparado en un instrumento expedido por ese tipo autoridades por la ejecución de actividades debidamente autorizadas. Por lo anterior concluyó sobre este punto que ella no *“discute que Drummond produjo un cambio en el lecho de las aguas, pero Drummond sostiene que tal cambio no fue ‘nocivo’, porque, entre otras cosas, quien tenía que decidir si era ‘nocivo’, en este caso concreto era Corpocesar”*.

Sobre el aprovechamiento forestal único en un predio privado, indicó que esa actividad no requiere de licencia ambiental al no haberse dispuesto así de forma expresa en el ordenamiento.

Por último, la demandante señaló que el desvío del cauce del arroyo Paraluz había sido autorizado por CORPOCESAR en la Resolución 1048 del 10 de octubre de 2006, por lo que no se justificaba una sanción por ese concepto.

---

<sup>41</sup> **Artículo 102.** Quien pretenda construir obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, deberá solicitar autorización”.

<sup>42</sup> “Artículo 104. La construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización, que se otorgará en las condiciones que establezca el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-. Igualmente se requerirá permiso cuando se trate de la ocupación permanente o transitoria de playas.

“La Dirección General Marítima y Portuaria otorgará estas autorizaciones o permisos en las áreas de su jurisdicción, de acuerdo con lo establecido por el Decreto - Ley 2349 de 1971, previo concepto del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-

“Cuando el Ministerio de Obras Públicas y Transporte deba realizar operaciones de dragado o construir obras que ocupen los cauces de ríos y lagos con el fin de mantener sus condiciones de navegabilidad, no requerirá la autorización a que se refiere este Capítulo, pero deberá cumplir lo establecido por el artículo 26 del Decreto - Ley 2811 de 1974, y los mecanismos de coordinación que establezca el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, conjuntamente con el citado Ministerio para garantizar la protección de las aguas, cauces y playas”.

<sup>43</sup> “Artículo 31. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

“9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva”.

<sup>44</sup> Citó el artículo 238 del Código de Recursos Naturales que según ella describe las actividades *atentatorias contra el medio acuático*, sin embargo tal situación está prevista en el mismo artículo pero del Decreto 1541 de 1978.

La Sala comparte el aserto de la recurrente en relación con que no todas las actividades requieren de una licencia ambiental, pues esta es una obligación dispuesta por la ley para aquellas obras o actividades que pueden generar un deterioro grave a los recursos naturales, mientras que el ordenamiento determine que requieren de esta. Lo anterior quiere decir, que si bien el criterio para establecer cuáles actividades requieran de licencia ambiental es el hecho de si estas podrían o no generar un grave daño ambiental, tal naturaleza es calificada por una norma y para que surja la obligación de solicitarla, es necesario que la actividad se encuentre descrita en la regulación pertinente.

Al momento de los hechos del presente asunto, las normas que determinaban cuáles actividades requerían para su ejecución del otorgamiento de una licencia ambiental por parte del **MINAMBIENTE**, eran el artículo 52 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 8° del Decreto 1220 de 2005.

Revisadas estas normas, se advierte que, en efecto, cuando una actividad requiere de una licencia ambiental y el competente para otorgarla es el **MINAMBIENTE** –hoy ANLA- todos los permisos, concesiones y autorizaciones relacionados con la obra o actividad para cuya ejecución se pide la licencia, serán otorgados por esa autoridad<sup>45</sup>.

Quiere decir lo anterior que, si bien existen unas atribuciones específicas de competencias para cada una de las autoridades ambientales señaladas en la Ley 99 de 1993, permanece sembrado un evidente fuero de atracción para las actividades relacionadas con una obra o actividad que requiera de una licencia ambiental conferida por el organismo rector de la gestión del medio ambiente. Por lo cual, para determinar el competente en este tipo de casos, es necesario demostrar el elemento relacional en orden de establecer la autoridad ambiental competente para permitir, conceder o autorizar la actividad.

En este caso, las afirmaciones de la misma demandante sirven de sustento para confirmar la necesidad de las obras fuente de la sanción para el proyecto minero,

---

<sup>45</sup> Ley 99 de 1993. "Artículo 59°.- De la Licencia Ambiental Única. A solicitud del peticionario, la autoridad ambiental competente incluirá en la Licencia Ambiental, los permisos, concesiones y autorizaciones necesarias para adelantar la obra o actividad.

"En los casos en que el Ministerio del Medio Ambiente sea competente para otorgar la Licencia Ambiental, los permisos, concesiones y autorizaciones relacionados con la obra o actividad para cuya ejecución se pide la licencia, serán otorgados por el Ministerio del Medio Ambiente, teniendo en cuenta la información técnica suministrada por las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales correspondientes y demás entidades del Sistema Nacional del Ambiente".

pues se reitera que en la solicitud radicada ante CORPOCESAR el día 16 de noviembre de 2005<sup>46</sup> esta dijo que la justificación económica del permiso era: “[...] darle cabida a la continuación debida de la operación minera, iniciando con la construcción de la vía que permitirá el ingreso de equipos y vehículos al momento de iniciar la planificación del proyecto de expansión que por sí solo justifica económicamente la remoción de la cobertura vegetal [...]”

El hecho que el señor Alfredo Araujo Rangel, quien a la fecha de la solicitud fungía como el representante legal<sup>47</sup> de la demandante<sup>48</sup>, suscribiese el oficio remitido de la solicitud y en este se indicara la justificación económica arriba transcrita, **se erige como prueba irrefutable que las obras ejecutadas si eran necesarias para el proyecto minero, y por ende, debían haber sido autorizadas por la autoridad ambiental del orden nacional en la licencia ambiental del referido proyecto.**

Significa ello que, las elucubraciones realizadas por la demandante para concluir que ninguna de las actividades desarrolladas requería de la licencia ambiental, se rebate con el hecho que al ser necesario para el desarrollo de un proyecto que sí la requiere, debió haber esperado a que el **MINAMBIENTE** le otorgara el instrumento de comando y control integral, contentivo de todas las actividades inherentes al desarrollo del proyecto “Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 “El Descanso ED”, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo”.

Si bien este argumento basta para desechar este cargo, la Sala en orden de pronunciarse sobre todos los cargos de la parte, se referirá sobre la competencia para autorizar la ocupación de fuentes hídricas y a título de *obiter dicta*, porque la presunción de legalidad de los actos de CORPOCESAR no están en discusión en este proceso.

---

<sup>46</sup> Sobre esta se hizo referencia más arriba y se trató de la solicitud de “Permiso d Aprovechamiento Forestal Único para la Construcción de una Vía de Acceso a los nuevos predios de Drummond Ltd.” (fls. 120-184 c. ppal.)

<sup>47</sup> “ARTÍCULO 198. Confesión por representante. Vale la confesión del representante legal, el gerente, administrador o cualquiera otro mandatario de una persona, mientras esté en el ejercicio de sus funciones, en lo relativo a actos y contratos comprendidos dentro de sus facultades para obligar al representado o mandante.

“La confesión por representante podrá extenderse a hechos o actos anteriores a su representación”.

<sup>48</sup> Revisado el certificado de existencia y representación de la demandante (fls. 270 c. ppal.), se advierte que el señor Araujo Castro fue nombrado como representante legal de la sociedad el 03 de febrero de 2003 mediante la escritura pública No. 906 que fue inscrita al día siguiente y fue reemplazado por el señor Carlos Ramírez en acto inscrito el 20 de diciembre de 2005.

Para la demandante, la competencia para la autorización de la ocupación de cauces fue atribuida a las corporaciones autónomas regionales, sin embargo, el numeral 9° del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 **no se refirió expresamente a la ocupación**, o de forma particular al agua, sino a las *concesiones, permisos, autorizaciones y licencias* para el **uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables**.

Además, ocupar, usar, aprovechar y movilizar **no son sinónimos**, son verbos que cuentan con un significado técnico-jurídico particular, inclusive el artículo 1° del Decreto 1541 de 1978, fueron separados como cuestiones diferentes en su reglamentación:

*“[...] **Artículo 1º.** Para cumplir los objetivos establecidos por el artículo 2 del Decreto - Ley 2811 de 1974, este Decreto tiene por finalidad reglamentar las normas relacionadas con el recurso agua en todos sus estados, y comprende los siguientes aspectos.*

*1. El dominio de las aguas, cauces y riberas, y las normas que rigen su aprovechamiento sujeto a prioridades, en orden a asegurar el desarrollo humano, económico y social, con arreglo al interés general de la comunidad.*

*2. La reglamentación de las aguas, ocupación de los cauces y la declaración de reservas y agotamiento, en orden a asegurar su preservación cuantitativa para garantizar la disponibilidad permanente del recurso [...]”.*

En consecuencia, señalar que se le atribuyó la competencia para la autorizar la ocupación de los cauces a las corporaciones autónomas regionales, es cuanto menos desatinado, más si se tiene en cuenta que el **MINAMBIENTE** tiene la asignación de las competencias del extinto Inderena a esta autoridad en el párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 99 de 1993<sup>49</sup>. Con todo, esta cuestión deberá ser analizada con detenimiento en una providencia en donde la cuestión sea esencial para la resolución del litigio. El cargo no prospera.

## **5.2. Argumento de la apelación denominado “[...] El fallo se equivocó al valorar el peritazgo [...]”, también relacionado con el primer grupo de cargos acerca de la violación del artículo 66 del Código Contencioso**

---

<sup>49</sup> **“Párrafo 2º.-** El Ministerio del Medio Ambiente, en cuanto sea compatible con las competencias asignadas por la presente Ley, ejercerá en adelante las demás funciones que, en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, venían desempeñando el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento Nacional de Planeación. El Ministro del Medio Ambiente sustituirá al Gerente del INDERENA en las Juntas y Consejos Directivos de que éste haga parte en virtud de lo dispuesto por la ley, los reglamentos o los estatutos”.

## **Administrativo e infracción de las normas en que debían fundarse los actos acusados.**

En su recurso, la impugnante inició su argumentación al transcribir las citas que hizo el *a quo* del dictamen pericial practicado en este proceso y las consideraciones pertinentes. Sobre las últimas manifestó su sorpresa, porque “*lo que el perito encontró es que la autorización d Corpocesar para intervenir una franja de 100 metros, no fue utilizada en su totalidad por Drummond. La empresa sólo intervino 70 metros de franja. Es decir, el impacto ambiental fue menor, por lo que, con mayor razón, puede afirmarse que se ancho de vía estaba y está muy lejos de del necesario para para proyecto mineros (¡¡¡ 300 mts ¡!! (sic))*”.

La Sala encuentra que en el expediente obra dictamen pericial rendido por ingeniero civil (visible a folios 723 a 743, cuaderno principal), prueba solicitada por la parte demandante y decretada por el Tribunal mediante auto de 1º de septiembre de 2011 (folios 712 y 713, cuaderno principal). En este se concluyó que la vía construida no cumplía con las especificaciones técnicas requeridas para el desarrollo de un proyecto minero de la envergadura del pluricitado, criterio que se transcribe para mayor claridad:

*“[...] De acuerdo con los documentos examinados aportados por DRUMMOND LTD, (sic) y lo observado y verificado en la Inspección judicial (sic) realizada al sitio de las obras, las características para la construcción de la vía interna de acceso y vigilancia en a solicitud de aprovechamiento forestal único de fecha 16 de noviembre de 2005, son diferentes y menores en exigencias, a la vía proyectada para el corredor vial que comunica con los proyectos mineros de La Loma y El descanso.*

*La vía interna de acceso y vigilancia, presenta las siguientes características geométricas y dimensionales:*

- *Ancho de vía = 20 metros,*
- *Ancho de la franja de intervención = 100 metros,*
- *Longitud de la vía de acceso a nuevos predios 12,17 kilómetros.*
- *Área solicitada de intervención = ancho x longitud = 100 m x 12.170 ml = 1.217.000 m<sup>2</sup>., (sic) que equivalen a 121, 7 hectáreas*

*El corredor vial, como su nombre lo indica por el contrario alberga una vía de conexión entre los proyectos mineros de la Loma y El descanso, con un ancho de 50 mts, más una línea férrea, una red eléctrica de alta tensión, todo localizado en una franja de afectación de 200 metros, obras previstas para el corredor vial solicitado en la licencia ambiental ante el MAVDT, y que presenta características diferentes y mayores*

*dimensiones en dimensiones, a la vía provisional solicitada dentro del aprovechamiento forestal único, a Corpocesar, que manteniendo la misma longitud en kilómetros (12,17) afectaría un área tres veces mayor con relación a la vía provisional de acceso y vigilancia a los nuevos predios de Drummond Ltd. (...) (fl.733 c. ppal.)*

*Aclaración Respuesta (1): De conformidad con los documentos examinados, aportados por el demandante DRUMMOND LTD, y lo observado y verificado en la Inspección judicial realizada al sitio de las obras, el perito rinde dictamen técnico referido sobre las características y especificación de la vía interna de acceso y vigilancia ya construida en la fecha de la visita que corresponde según la solicitud de aprovechamiento forestal único de fecha 16 de noviembre de 2005, a una “vía interna de acceso y vigilancia” y no corresponde al corredor solicitado dentro del trámite de licenciamiento ambiental que se encontraba en curso en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

*Según el registro fotográfico logrado y adjunto al informe pericial inicial en documentos “anexos” se observa claramente la diferencia entre las vías separadas físicamente por un simple cordón de tierra a lo largo de las mismas (ver las primeras fotografías de la página 18 del informe pericial (sic) rendido), (o a las de la página 10 de esta aclaración), vía interna de acceso y vigilancia, con un ancho de 20 metros.*

*Contiguas y paralela a esta vía existe un corredor vial, que conecta los proyectos mineros de La Loma y El Descanso, con un ancho de 50 mts, más una línea férrea, una red eléctrica de alta tensión, medidas verificadas en terreno e información suministrada al perito por funcionarios de Drummond Ltd, en la fecha de la visita (fl.835-836 c. ppal.) [...]”.*

La Sala estima que, en efecto, el perito acreditó que las condiciones técnicas de los dos corredores son evidentemente disímiles pero, precisamente, los resultados y conclusiones de esa pericia, bajo ninguna circunstancia, riñen con las consideraciones y decisiones adoptadas en los actos sancionatorios acusados, pues, las dimensiones y especificaciones técnicas de la vía quedan en un segundo plano frente al hecho irrefutable y corroborado según el cual, ella representó una ejecución anticipada y precipitada del capítulo de infraestructura vial incluido en el proyecto “Explotación Minera en las Áreas de los Contratos 144/97 “El Descanso ED”, 283/95 “Similoa” y 284/95 “Rincón Hondo”, sin que efectivamente, dicha licencia ambiental hubiese sido otorgada.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil, la prueba pericial procede para verificar hechos que interesen al proceso que requieran de especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos para estar debidamente acreditados. El perito debe informarle razonadamente al juez lo que

de acuerdo con esos conocimientos especializados sepa de los hechos que se sometían a su consideración. El dictamen debe ser personal<sup>50</sup> y contener conceptos propios sobre las materias objeto de examen y no de otras personas, por autorizadas que sean, sin perjuicio de que pueda utilizar auxiliares o solicitar por su cuenta el concurso de otros técnicos, bajo su dirección y responsabilidad.

Para que el peritaje tenga eficacia probatoria debe reunir ciertas condiciones de contenido como lo son la conducencia en relación con el hecho a probar, la idoneidad del perito en el conocimiento de la materia, su imparcialidad, la debida fundamentación del dictamen, la existencia de conclusiones claras, precisas y detalladas, que sean consecuentes con las razones expuestas, que no se haya probado una objeción por error grave, que no exista retracto del mismo por parte del perito y que no existan otras pruebas no lo desvirtúen<sup>51</sup>.

Con fundamento en lo anterior, se le restará mérito probatorio al dictamen pericial practicado, porque en el expediente obran dos pruebas que lo desvirtúan, pero no en cuanto a las condiciones técnicas de las supuestas dos vías, pues en efecto las diferencias en sus dimensiones son palpables, sino en las conclusiones a las que arribó, particularmente la relativa a que la mal llamada “vía de vigilancia” no tenía las condiciones técnicas para la ejecución del proyecto minero.

Pues, si bien la ausencia de la línea férrea y el cable de alta tensión eléctrica implican que la construcción inicial no era suficiente para el desarrollo del proyecto, no significa ello que la vía en cuestión no fuese útil de ninguna manera para el referido proyecto, que es el criterio determinante para establecer la relación entre este y la actividad. Una conclusión diferente contradice lo dicho por la propia demandante en la justificación económica de la solicitud del permiso de aprovechamiento forestal único que ya fue transcrita y que es prueba fehaciente de lo pretendido por ella con su construcción.

Además, en relación con la marcada diferencia de la franja de intervención -en el caso de las obras autorizadas por CORPOCESAR, 100 metros y, las que se indicaron en la licencia ambiental, 300 metros- tampoco se tiene certeza sobre la utilidad que revestía la misma a la demandante, pues como se puede ver en el

---

<sup>50</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *“Compendio de Derecho Procesal, Tomo II, Pruebas Judiciales”*, Editorial ABC, 1984, pp. 339 y s.s.

<sup>51</sup> Sección Tercera, sentencia de 15 de noviembre de 2011, radicado Nro. 20001233100019990076401, Consejera ponente doctora Ruth Stella Correa Palacio.

Concepto Técnico No. 2567 de 31 de diciembre de 2008 (fl. 2358 del cuaderno c-11 del expediente administrativo), la demandante solicitó reducir la franja de intervención en 100, es decir, un tercio de la inicialmente solicitada, lo que se tiene como un indicio grave en contra de la manifestación del perito de la necesidad que la franja fuese de 300 metros. El cargo no prospera.

### **5.3. Argumentos de la apelación denominados “[...] El fallo desconoce la confianza legítima [...]” y “[...] La sentencia y la buena fe [...]”, comprendidos en el cargo de desconocimiento de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica**

La recurrente adujo en su impugnación que el fallo impugnado violaba la confianza legítima, porque había obtenido de CORPOCESAR unos instrumentos para el desarrollo de las actividades objeto de sanción y estos contaban con plenos efectos desde que los actos administrativos que la contenían estaban ejecutoriados. De allí emanaba la expectativa razonable y legítima, de que lo realizado era una actividad lícita y que por ello, le era *“verdaderamente inexplicable cómo se sanciona a una empresa por atenerse a unos actos administrativos que la propia entidad sancionadora acepta como vigentes hasta tanto sean revocados o anulados”*.

En el recurso también dijo que la providencia del *a quo* había presumido que **DRUMMOND LTD.** sabía que el **MINAMBIENTE** consideraría que CORPOCESAR no era competente para otorgar los permisos, lo que esconde, a juicio de la parte, que el juez de primera instancia presumió la mala fe en su caso, a pesar de que la buena es presunta y no ha sido desvirtuada.

En relación con estos dos criterios, se precisa que en la demanda se hizo referencia a ellos en el cargo segundo, en el cual se explicó que ella tenía el derecho a desarrollar las actividades una vez quedaron ejecutoriados los actos de CORPOCESAR. Luego, hizo referencia a las características necesarias para que se configura la confianza legítima, conforme a una providencia de esta Corporación<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 05 de diciembre de 2005, rad: 41001-23-31-000-1990-05732-01 (12158), C.P. Alier Hernández.

Allí el apelante solo hizo referencia a la primera parte de cada numeral, pero se transcribirá el acápite completo con el fin de resolver el reparo de la parte:

*“[...] i) La estabilidad que modifican los poderes públicos debió generar una expectativa razonable y cierta, pues debió apoyarse en signos externos y concluyentes de que la actuación era válida ii) el conflicto entre la necesidad de preservar el interés público y el interés privado de quien se encuentra amparado por los principios de seguridad jurídica y legalidad, debe resolverse a favor del primero. iii) "se exige una antijuricidad, no tanto como conducto ilegal, sino en el sentido de que el sujeto que sufre los daños y perjuicios por la actuación administrativa no tiene el deber de soportar los mismos y, a este respecto, la jurisprudencia ha admitido la quiebra de la confianza en las expectativas legítimas como una causa adecuada e idónea para el resarcimiento de daños y perjuicios, pero rechaza con idéntica fuerza aquellos supuestos en que la confianza del ciudadano obedece a un puro subjetivismo", iv) el comportamiento previo a la constitución de las relaciones debe ser claro, inequívoco y veraz. Como ejemplo de esta condición, se ha dicho que "no puede, pues, el administrado extender los efectos de una licencia de construcción partiendo de las ambigüedades de la documentación que sirvió de base al otorgamiento de la licencia" o "si se llegó a obtenerse la licencia precisamente por haber inducido a error a la Administración al facilitar datos inexactos, si la Administración, en ejercicio de sus facultades, priva de efectos a la licencia, no procederá la indemnización de perjuicios para aquel administrado [...]”.*

Posteriormente, se pronunció sobre el desconocimiento del principio de seguridad jurídica ocasionado por los actos acusados, pues de forma legítima la demandante podía esperar que los actos expedidos por CORPOCESAR surtieran efectos, ya que había actuado bajo el convencimiento de la legalidad de los mismos.

Explicó también que había iniciado el trámite de la licencia ambiental ante el **MINAMBIENTE**, pero que ello no se erigía como un obstáculo para solicitar los permisos necesarios para el desarrollo de una actividad no relacionada con el proyecto minero y que, en cualquier caso, si CORPOCESAR se equivocó en la expedición de los actos, ello solo se puede probar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sobre este punto se resalta que las consideraciones jurídicas de la parte son precisas, no así las condiciones de hecho que justificarían la aplicación de esos criterios al caso concreto. En primer lugar, porque una compañía como **DRUMMOND LTD.** con amplia experiencia en la explotación de recursos naturales

no renovables en el país<sup>53</sup>, cuyo conocimiento especializado le permitía tener pleno entendimiento del ordenamiento jurídico nacional, no puede alegar que ignoraba que las actividades que se disponía a ejecutar, requerían ser avaladas en la licencia ambiental del proyecto minero y no solo contar con autorizaciones particulares por parte de CORPOCESAR.

Lo anterior, con fundamento en que la buena fe como principio orientador de la conducta de las personas, entre ellas las jurídicas, no es ciego sino que responde a criterios según el asunto que se trate. Al respecto la doctrina ha expresado:

*“[...] Con acierto Lorenz (ob. Cit., p.123), entiende que el principio de la buena fe alude a un modelo de conducta debida “necesario de concreción” que únicamente nos indica la dirección en la que hemos de buscar la contestación a la cuestión de cuál es la conducta exigible en determinadas circunstancias. **No se nos da una regla apta simplemente para ser aplicada a cada caso particular y para leer en ella la solución del caso cuando concurran determinados presupuestos, sino que en cada supuesto es necesario un juicio valorativo del cual deriva lo que se exija a través de criterios subjetivos del que hace la apreciación en caso de litigio sino que se toma como módulo el pensamiento de un intérprete justo y equilibrado, es decir, que en la eventualidad la sentencia ha de ajustarse a las exigencias generalmente vigentes en el ámbito social en que se actúa.** Para lograr el juicio objetivo de lo que se entiende por buena fe en el caso concreto es posible recurrir a los usos y costumbres, similares, a la circunstancias del caso (...) **De lo expuesto se deduce que determinar cual debió ser en el caso el proceder de buena fe no depende del “sentimiento” o de una convicción propia, sino de un criterio de valor fundado objetivamente [...]**”<sup>54</sup> (Negrillas y subrayas por fuera de texto).*

La Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre el principio de buena fe y, particularmente, sobre la de los comerciantes cuya conducta “[...] **se evalúa con mayor rigor cuando se relaciona con el campo específico de su actividad, dado que no basta con un actuar diligente como si se tratara de cualquier particular, sino que por la regularidad de sus actividades profesionales se exige un mayor grado de responsabilidad en las mismas sin que por ello se esté presumiendo la mala fe [...]**”<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Disponible en línea: [<http://www.drummondco.com/acerca-de-nosotros/cronologia/?lang=es>] 1986: Drummond adquiere su primera concesión de carbón en Colombia, la cual eventualmente se convierte en mina Pribbenow.

<sup>54</sup> ORDOQUI CASTILLA, Gustavo (2012), *Buena fe contractual*, 2da edición Bogotá, Colombia, Grupo Editorial Ibañez, p. 122-123.

<sup>55</sup> Corte Constitucional, sentencia C-527 del 14 de agosto de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, también se pronunció sobre la buena fe y las implicaciones que ella tiene sobre los deberes de las personas, sobre el particular expresó que:

*“[...] El artículo 83 de la Constitución parte de un supuesto de carácter objetivo muy preciso: cuando en la vida nacional se cumplan actuaciones de los particulares o de las autoridades públicas todas estas personas deben ceñirse a “los postulados de la buena fe” con lo que se quiere significar que quienes así actúen deben acogerse a proposiciones “cuya verdad se admite sin pruebas y que es necesario para servir de base en ulteriores razonamientos”. Realmente son supuestos que se establecen para fundar una demostración.*

*Tal normatividad consagra, en primer término, un deber para toda persona: ceñirse a los postulados de la buena fe; es un imperativo categórico que se proyecta en dos maneras: por los particulares cuando actúan frente al Estado, o por este cuando en ejercicio de la función pública, desarrolla su propia actividad frente a los particulares*

*En tal orden de ideas es menester establecer diferenciación entre la idea abstracta y escueta de buena fe y el principio general del derecho que lo contempla. La buena fe a secas obedece a un concepto incluido en normas jurídicas tendientes a precisar supuestos de hecho en casos particulares. Pero **el principio general del derecho engendra una apreciación jurídica de contenido más amplio tendiente a que toda persona que en razón de su actividad ejecute actos jurídicos lo haga motivado por una actitud honesta, leal, desprovista de cualquier intención dolosa o culposa, lo que jurídicamente implica la honradez de toda relación jurídica manifestada en su doble dirección: el ejercicio del derecho de buena fe o el cumplimiento de la prestación derivada de la obligación que la causa, lo que debe también ejecutarse de buena fe [...]** (Negritas y subrayas por fuera de texto)<sup>56</sup>.*

Quiere decir esto que, la calificación de un conducta como de buena fe o no, es un criterio que no solo depende del comportamiento esperado por cualquier persona en una situación genérica, sino que quien despliega una actividad especializada debe cumplir unos deberes subyacentes que emanan del avanzado conocimiento que tiene sobre una labor en concreto, pues la buena fe proviene del actuar diligente de la persona en el marco de sus particulares condiciones y no de una consideración indeterminada o sin contenido material.

Por lo anterior, si se tiene la plena certeza de la amplia experiencia de la demandante en el desarrollo de actividades que requieren trámites ambientales, no resulta congruente con lo transcrito considerar que no le era exigible un comportamiento distinto al desplegado, pues si desde la solicitud de

---

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 17 de abril de 1996, rad: 811, C.P. Roberto Suárez Franco.

aprovechamiento forestal tenía conocimiento que las actividades que iban a ser autorizadas por CORPOCESAR servirían para “[...] *darle cabida a la continuación debida de la operación minera [...]*”, su entendimiento como experto comerciante minero, debió conminarlo a considerar que la relación de las intervenciones objeto de sanción y el proyecto minero, tenían como consecuencia que las primeras debían ser autorizadas dentro de la licencia ambiental del segundo. Esto último impide, precisamente, que lo desplegado por la demandante no resulte amparado bajo el cotidiano principio de buena fe invocado en los libelos demandatorio e impugnatorio.

Además, se estima que no se infringió tampoco el principio de seguridad jurídica, porque en ningún momento se han desconocido los efectos de los actos demandados. El reconocimiento de los efectos a los actos de CORPOCESAR y la sanción impuesta por el desarrollo de las actividades autorizadas por esa entidad, se justifica en que las resultas que provienen de un acto administrativo, a pesar de presumirse válidos, no son una talanquera para la valoración de la responsabilidad sancionatoria del agente infractor.

Para mayor claridad se precisa, el juicio de responsabilidad realizado en un trámite administrativo sancionatorio es subjetivo, por lo tanto, para la imposición de una sanción lo pertinente es valorar la conducta desplegada por el agente en relación con el deber infringido. En este caso particular, la naturaleza profesional y experta de la demandante, precavía una espera prudente para que la autoridad ambiental nacional se pronunciara sobre la licencia ambiental y sus actividades conexas, antes de iniciar la ejecución de las actividades que resultaron sancionadas, pues el error estuvo en el desarrollo de actividades sin el permiso pertinente.

Para la Sala, no se puede predicar violación a los postulados de confianza legítima y buena fe, a partir de los efectos de un acto administrativo, si bien válido y eficaz, producto de un trámite insuficiente para iniciar la ejecución de una vía incluida en la licencia ambiental que se estaba tramitando ante el **MINAMBIENTE**. El cargo no prospera

**5.4. Argumento de la apelación denominado “[...] *La sentencia no se ocupó de analizar la graduación de la multa: el acto demandado viola el artículo 36 del C.C.A. [...]*”, incorporado en el cargo de violación de los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, 36 del C.C.A. y 84 de la Ley 99 de 1993:**

**desconocimiento de los principios de igualdad, debido proceso, razonabilidad y proporcionalidad.**

La apelante, en su recurso, manifestó que la sentencia impugnada no se había pronunciado sobre el cargo relativo a la graduación de la sanción, y recordó parte de los argumentos expuestos en el cargo tercero de su demanda. En este adujo como violados los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, el artículo 36 del C.C.A. y el artículo 84 de la Ley 99 de 1993, porque, a su juicio, la demandada había desconocido los principios de igualdad, debido proceso, razonabilidad y proporcionalidad cuando liquidó la sanción impuesta.

Para sustentar lo dicho, indicó que no es cierta la afirmación contenida en la Resolución 1440 de 2009 relativa a que la tasación de la multa es válida mientras no se superen los topes establecidos en la ley, pues la facultad de la autoridad, se limita a graduar una sanción, pero dentro de los procedimientos, criterios y reglas que la ley establece que es a su juicio lo que implica el principio de proporcionalidad.

Por otro lado, indicó que el **MINAMBIENTE** utilizó unos procedimientos, criterios y reglas que no estaban establecidos en el artículo 85 de la ley 99 de 1993, sin expresar los fundamentos legales, así como que la demandada incluyó en los actos acusados una fórmula de liquidación que no había sido adoptada de forma general, de lo que concluyó que esta había sido creada de forma discriminatoria y singularizada contra **DRUMMOND LTD.**, con lo que se violaron los artículos 13 y 23 de la Constitución.

Según el impugnante esta situación fue reconocida por la demandada en la Resolución 1440 de 2009 cuando dijo que *"[...] aun cuando la Ley no establece un sistema y método de acuerdo con el cual esta deba ser tasada, este Ministerio actuando dentro del principio de proporcionalidad, ha establecido unos mecanismos internos de acuerdo con los cuales se efectúa una clasificación de la conducta, la valoración del grado de afectación presuntamente causado, la aplicabilidad o no de causales de atenuación y/o exoneración y el cálculo de la sanción a imponer en función del número de días en que se incurrió en la falta [...]".*

La apelante lamenta que esos mecanismos internos a los que hizo referencia el **MINAMBIENTE**, son ocultos y desconocidos por **DRUMMOND LTD.**, por lo que no puede controvertirlos. Hizo referencia a que no se podía tildar de grave su conducta, cuando su prohijada actuó con la convicción que su actuación estaba amparada en los actos de CORPOCESAR. También expresó que la fecha de inicio de las obras que se erigieron como fuente de la sanción, no era clara ni siquiera para el **MINAMBIENTE**, lo que puso de presente la arbitrariedad de la demandada.

Más adelante, indicó que el **MINAMBIENTE** imputó a **DRUMMOND LTD.** siete cargos en la Resolución 205 de 2007, pero para liquidar la sanción correspondiente a las infracciones que imputan esos cargos, se tuvo como fecha de inicio de infracciones la del comienzo del aprovechamiento forestal.

Trató también el tema de la agravante que le fue aplicada, pues según su concepto, a pesar que estas sí se encuentran contempladas por la normativa ambiental, en ella no se tasaron las consecuencias de esas circunstancias, por lo que se preguntó: “¿Por qué no usó un factor de 0.2 o uno de 0.5?”

Por último, hizo hincapié en que conforme a lo dicho por la propia demandada, **DRUMMOND LTD.** solo habría incurrido en una sola infracción: la de no poseer una licencia ambiental, pues esta habría permitido el desarrollo de las demás actividades, con lo que se violó el principio unitario consagrado en el artículo 3º del Decreto 1220 de 2005. De lo que concluyó que no existió la agravante de haber infringido varias obligaciones con una misma conducta.

Es pertinente señalar, como dijo el recurrente, que el fallo de primera instancia careció de análisis alguno sobre este cargo, por lo que se procederá a resolverlo de forma íntegra, empero se hace necesario, transcribir el acápite pertinente de la Resolución 0174 del 01 de febrero de 2008, en la que, con fundamento en el Concepto Técnico No. 2278, se liquidó la sanción de la siguiente forma:

*“[...] El grupo técnico asignado al Proyecto, llevó a cabo un análisis de los siete (7) cargos y descargos de la empresa DRUMMOND LTD., a lo establecido en el Artículo Cuarto de la Resolución No. 205 de 9 de febrero de 2007, con el fin de determinar el monto de la sanción, así:*

*Teniendo en cuenta que de acuerdo con información que reposa en el Expediente No. SGA-028-05 de la Corporación Autónoma Regional del*

Cesar – CORPOCESAR, (sic) el cual reposa en el archivo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el No. AFC0066, los informes ambientales presentados por la empresa DRUMMOND LTD. indican que **la ejecución del proyecto correspondiente al corredor MINA LA LOMA – RÍO CALENTURITAS inició el 29 de agosto de 2006, con el aprovechamiento forestal de las especies arbóreas localizadas en dicho corredor**, por lo cual esta fecha se tendrá en cuenta como inicio de las infracciones mencionadas en el pliego de cargos; **mientras que la fecha final de la infracción se considera que corresponde al 12 de febrero de 2007, cuando quedó ejecutoriada la Resolución 205 de 9 de febrero de 2007, en relación con la medida preventiva de suspensión de la actividad de avance de la construcción del corredor que se desprende de las vías de la Mina La Loma hasta el río Calenturitas y sus obras conexas. Por consiguiente el número de días que corresponden a las infracciones es de 167 días.**

En tal sentido, la sanción se tasa como multa diaria dentro de los parámetros establecidos por la ley, teniendo en cuenta el salario mínimo mensual vigente para el año 2007 (\$433.700).

Una vez analizados los cargos, se establecen los criterios que los fundamentan, para cuantificar el monto de la sanción.

Tal como se aprecia en la tabla siguiente, los criterios aplicables corresponden a:

- **Falta de licencia ambiental:** por haber adelantado la construcción de un corredor de aproximadamente 70 m de ancho y 6,75 de longitud, entre la mina La Loma y el cauce del río Calenturitas, incluidas sus obras conexas, sin la aprobación de la licencia ambiental global para el proyecto minero.

Criterios	Multa diaria en SMMLD	Factor	Circunstancias		Valor total Multa Neta SMMLV
			Agravantes	Atenuantes	
Falta de licencia ambiental	18	1.0	0,3	0	23,4
No. de días					167
			Salario mínimo legal mensual 2007		\$433.700
			Valor Total Multa		\$1.694.812.860

Para el caso específico, el análisis se realizó para la infracción al Incumplimiento a las disposiciones de la Autoridad Ambiental, por lo cual se establece la multa diaria en salarios mínimos legales vigentes por cada criterio (Multa Base), cuyos resultados se presentan en la columna tres de la tabla anteriormente referida. De igual manera, se estableció en la columna 2, el número de incumplimiento por infracción.

Una vez establecido el dato, se calcula la multa diaria en salarios mínimos legales mensuales vigentes para los incumplimientos.

A continuación la multa base, se determina que existen dos circunstancias agravantes que corresponden al hecho de infringir varias obligaciones con la misma conducta (0,3), para los incumplimientos señalados; mientras que circunstancias atenuantes no se presentan.

De acuerdo con lo anterior se calcula la multa neta, como resultado de multiplicar la multa base por el factor de incumplimiento por la suma o resta de los factores dados para circunstancias atenuantes o agravantes (cuyo resultado fue punto tres (0,3) para agravantes y cero (0) para atenuantes), aplicando la siguiente fórmula para cada criterio:

**Multa neta= Multa Diaria x el Factor de Incumplimientos \* (1+ agravantes – atenuantes) x No. de días x SMMLV**

Finalmente el cálculo de la multa neta, es el siguiente:

**Valor total de la multa= 18 x 1.0 (1 + 0,3 – 0) x 167 x 433.700 = 1.694.812.860**

El valor total de la multa se obtiene de multiplicar este valor por el valor del salario mínimo legal vigente para el año 2006 lo cual arrojó como resultado un monto de **Mil seiscientos noventa y cuatro millones ochocientos doce mil ochocientos sesenta pesos m/cte (1.694.812.860.00) [...]** (fls. 25-26 c. ppal.).

En relación con este punto la **Resolución 1440 del 27 de julio de 2009** – “Por la cual se resuelve un recurso de reposición”- señaló:

“[...] Los criterios técnicos correspondientes a la tasación de la sanción, se encuentran plenamente indicados en las páginas 23 y 24 de la Resolución 174 de 1° de febrero de 2008, en la cual se establecen los lineamientos y la fórmula utilizada para el efecto y se indica además que la circunstancia agravante corresponde al hecho de infringir varias obligaciones con la misma conducta, para los incumplimientos señalados en los siete cargos formulados mediante la Resolución 205 de 9 de febrero de 2007.

En cuanto a la fecha de inicio y fin de las actividades desarrolladas por la empresa DRUMMOND LTD, objeto de la presente investigación, en los escritos presentados por dicha Empresa, dentro del presente proceso ambiental, no se presentan soportes debidamente sustentados y soportados, con sus respectivos registros que permitan determinar por parte de dicha Empresa la fecha de inicio de las actividades inherentes a la construcción del corredor entre el río Calenturitas y el arroyo Paraluz y sus obras conexas. Por tal razón, sigue siendo válido para este Ministerio el soporte documental correspondiente a la información que reposa en CORPOCESAR, el cual se encuentra en el archivo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el No. AFC0066, cuyos informes ambientales presentados por la empresa DRUMMOND LTD indican que la ejecución del proyecto correspondiente al corredor MINA LA LOMA – RÍO CALENTURITAS inició el 29 de agosto de 2006, con el aprovechamiento forestal de las especies arbóreas localizadas en dicho corredor, por lo cual esta fecha sigue siendo tenida en cuenta como de inicio de las infracciones mencionadas en el pliego de cargos; puesto que

*desde ese momento se inició la intervención del corredor objeto de investigación y su obra conexas de afectación de cobertura vegetal.*

*En cuanto a la fecha final de la infracción se considera que la correspondiente al 12 de febrero de 2007, sigue siendo válida puesto que en esa fecha quedó ejecutoriada la Resolución 205 de 9 de febrero de 2007, en relación con la medida preventiva de suspensión de la actividad de avance de la construcción del corredor que se desprende de las vías de la Mina La Loma hasta el río Calenturitas y sus obras conexas y por consiguiente el número de días sigue de 167 y se debe mantener.*

*De igual manera, considera este Ministerio que la circunstancia de agravante correspondiente al hecho de infringir varias obligaciones con la misma conducta, debe seguir, toda vez que DRUMMOND LTD con la ejecución de las obras de construcción del corredor entre el río Calenturitas y el arroyo Paraluz sin autorización de este Ministerio, además efectuó como agravante: (i) la intervención de los cauces de los cuerpos de agua superficiales denominados: río Calenturitas, caño NN y el arroyo Paraluz, sin los permisos respectivos; (ii) el aprovechamiento forestal único de diferentes coberturas vegetales naturales, para el desarrollo de una vía minera, sin contar con dicha autorización; (iii) la desviación del cauce del arroyo Paraluz, para el desarrollo de la vía minera, sin contar con autorización de este Ministerio; (iv) el vertimiento de aguas residuales industriales, generadas por la ejecución de la estructura de paso del correo por el río Calenturitas, construida para el desarrollo de una vía minera, sin contar con dicho permiso; (v) la alteración del flujo de las aguas y la sedimentación de los cuerpos de agua superficiales mencionados; y (vi) la realización de obras y actividades, causando la degradación y la erosión de los suelos en las obras de desviación del arroyo Paraluz [...]"*

Conforme con lo transcrito, la Sala no considera que los actos acusados contuviesen apreciaciones meramente subjetivas para la determinación de la sanción, sino que los criterios expuestos guardaron estricta relación con las disposiciones legales aplicables por los motivos que se pasan a exponer.

En primer lugar, según lo dispuesto en el numeral primero del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, una infracción al régimen ambiental puede ser sancionada con la imposición de “[...] multas diarias hasta por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución [...]”.

En los actos demandados se tuvo como factor diario de tasación 18 salarios mínimos legales mensuales vigentes –en adelante smlmv-, mientras que la multa máxima diaria equivalía a 300 smlmv. No se entiende de donde extrae la demandante la afirmación relativa a que el **MINAMBIENTE** calificó las actividades por ella ejecutadas como graves. La mera constatación del factor aplicado por

multa diaria, permite concluir que las conductas sancionadas no fueron calificadas como tales.

En relación con el argumento de la demandante sobre la aplicación de una fórmula de liquidación que no había sido adoptada de modo general y que por ende había sido elaborada por el **MINAMBIENTE** de forma “[...] *discriminatoria y singularizada* [...]”, la Sala estima pertinente referirse al principio de legalidad en materia sancionatoria administrativa. Al respecto la Corte Constitucional expresó:

*“[...] Debido a que el derecho administrativo sancionador tiene adicionalmente más controles para evitar la mera liberalidad de quien impone la sanción, como por ejemplo las acciones contencioso administrativas, y dado que la sanción prevista no afecta la libertad personal de los procesados, la Corte ha aceptado que en el derecho administrativo sancionatorio, y dada la flexibilidad admitida respecto del principio de legalidad, la forma típica pueda tener un carácter determinable. Posibilidad que no significa la concesión de una facultad omnímoda al operador jurídico, para que en cada situación establezca las hipótesis fácticas del caso particular. Por ello, la Corte ha sido cuidadosa en precisar, que si bien es posible la existencia de una forma típica determinable, es imprescindible que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico, establezcan criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa, como ha sido reiterado con insistencia<sup>57</sup> [...]”.*

Lo anterior implica que el principio de legalidad en materia de derecho sancionatorio administrativo es menos exigente que en materia penal, por las características que le son inherentes. Entonces, en orden de determinar si la sanción impuesta debe ser modificada o anulada se debe determinar si la liquidación se ajusta a los principios arriba transcritos.

Como ya se transcribió, la ley impuso un límite para las sanciones por infracciones ambientales equivalente a 300 smlmv por día, pero debido a que la multa impuesta correspondió solamente a 18 smlmv, no se advierte que la demandada se hubiese valido de criterios arbitrarios de determinación en este punto, pues no excedió la frontera dispuesta por la ley.

Ahora, en relación con la proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones administrativas, la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a su aplicación en el derecho disciplinario y ha dicho que ella implica que “[...] *tanto la falta*

---

<sup>57</sup> Corte Constitucional, sentencia C-406 del 04 de mayo de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Sobre esta tesis consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 18 de septiembre de 2014, rad: 11001-03-24-000-2013-00092-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

*descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma [...]*<sup>58</sup>.

Si se tiene que la finalidad de la potestad sancionadora de la administración es “[...] *preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal [...]*”<sup>59</sup>, el derecho sancionatorio ambiental como especie de aquel, pretende lo mismo respecto a las normas que le son propias, y que la finalidad de la necesidad previa de la licencia ambiental, es que la autoridad pertinente califique los riesgos del desarrollo de la actividad que requiere del instrumento de comando y control, en orden a que la actividad económica autorizada armonice con los fines para el desarrollo sostenible del País.

Al transpolar lo anterior al cargo de la demanda que ahora se estudia, se tiene que la imposición de una multa de 18 smlmv por la realización de un aprovechamiento forestal, la construcción de obras hidráulicas y la ocupación de tres cauces de agua sin contar con el instrumento de comando y control pertinente, sí es congruente con la finalidad de la sanción porque, muy a pesar que a la postre dichas actividades fueron autorizadas por la demandada<sup>60</sup>, lo que se busca con la sanción es que se constate la protección del ordenamiento jurídico ambiental y se castigue su transgresión.

En ese orden de ideas, el desarrollo de una actividad en la forma en que lo hizo la demandante, implica que su ejecución no se ajuste a las medidas que estimaría prudente la autoridad ambiental para la “[...] *prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra [...]*”<sup>61</sup>, por lo que se justifica la imposición de la sanción.

En relación con el asunto de los *mecanismos internos* de la Administración en el trámite para la interposición de la sanción, no se estima que se erijan como una violación al artículo 29 de la Constitución, pues como se vio con la transcripción de los actos acusados, los mismos se justifican en la aplicación de normas jurídicas positivas.

---

<sup>58</sup> Corte Constitucional, sentencia C-125 del 18 de febrero de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>59</sup> Corte Constitucional, sentencia C-818 del 09 de agosto de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>60</sup> En la Resolución 414 del 11 de marzo de 2008, expedida por la Directora de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces MINAMBIENTE y los actos que la han modificado.

<sup>61</sup> Cuestiones que debe determinar en la licencia ambiental la autoridad pertinente conforme a artículo 50 de la Ley 99 de 1993.

El artículo 85 de la Ley 99 de 1993 estableció como monto máximo para las multas ambientales, la de 300 smlmv y este no fue sobrepasado. Los agravantes de las infracciones con la naturaleza de las examinadas, se encuentra regulada en el artículo 210 del Decreto 1594 de 1984<sup>62</sup> –aplicable al trámite bajo análisis conforme a la remisión del parágrafo 3° del artículo 85 de la Ley de 1993<sup>63</sup>-.

Ahora bien, en relación con el criterio aplicado por la demandada para valorar la agravante, no se estima que sea necesaria su consagración expresa en una norma de carácter general, en este caso en particular, porque con ella no se aumentó el tope dispuesto por la ley, sino que determinó la sanción dentro de ese.

En otras palabras, el agravante aplicado **no modificó la sanción, sino que determinó el quantum dentro de los límites de ley**. Entonces si el ordenamiento jurídico ya había dispuesto un tope así como los motivos que generan mayor o menor sanción para el ciudadano, se estima que la aplicación de la sanción en la forma que se hizo se encuentra conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En relación con la supuesta aplicación de dos circunstancias agravantes, se estima que ello no tiene la virtualidad de quebrar la presunción de legalidad de la Resolución 0174 del 01 de febrero de 2008, pues a pesar de que eso sí se consignó en el acto, lo que en efecto ocurrió fue que solo le aplicaron uno, y ello se constata con el pequeño factor utilizado para determinar la consecuencia jurídica de la infracción: -0,3.

Más adelante se refirió a la fecha de inicio para el cómputo de la sanción, que según la impugnante, fue mal determinada en los actos administrativos acusados, pues se tomó el inicio del aprovechamiento forestal como fecha para la liquidación de todos los cargos.

---

<sup>62</sup> “Artículo 210. Se consideran circunstancias agravantes de una infracción, las siguientes:

“a) Reincidir en la comisión de la misma falta.

“b) Realizar el hecho con pleno conocimiento de sus efectos dañosos, o con la complicidad de subalternos o con su participación bajo indebida presión.

“c) Cometer la falta para ocultar otra.

“d) Rehuir la responsabilidad o atribuírsela a otro u otros.

“e) Infringir varias obligaciones con la misma conducta.

“f) Preparar premeditadamente la infracción y sus modalidades”.

<sup>63</sup> “Parágrafo 3°.- Para la imposición de las medidas y sanciones a que se refiere este artículo se estará al procedimiento previsto por el Decreto 1594 de 1984 o al estatuto que lo modifique o sustituya.

Con todo, la Sala considera que este argumento tampoco está llamado a prosperar, debido a que la conducta cometida por la demandante fue una sola pero con ella se infringieron varios deberes. En el *sub lite*, la demandante inició la construcción de un corredor de aproximadamente 70 m de ancho y 5.44 km de longitud, a pesar que el mismo hacía parte de la licencia ambiental que se encontraba en trámite; tal conducta, además de ser en sí misma una violación de un deber ambiental<sup>64</sup>, con ella se infringieron varios más, a saber: (i) intervenir los cauces de los cuerpos de agua denominados Río Calenturitas, Canal Alamosa y Arroyo Paraluz mediante la construcción de estructuras hidráulicas sin la autorización pertinente<sup>65</sup>; (ii) ejecutar un aprovechamiento forestal sin contar con el permiso pertinente<sup>66</sup>; (iii) realizar la desviación del cauce del arroyo Paraluz sin la autorización del **MINAMBIENTE**<sup>67</sup>; (iv) realizar el vertimiento de aguas residuales industriales generadas por la ejecución de las obras objeto de sanción sin el instrumento idóneo<sup>68</sup>; (v) haber realizado la alteración del flujo de las aguas y la sedimentación de los cuerpos de agua superficiales denominados: Río Calenturitas, Canal Alamosa y el Arroyo Paraluz sin contar con la respectiva autorización<sup>69</sup>; (vi) haber realizado obras y actividades que causaron la degradación de los suelos en las obras de desviación del arroyo Paraluz<sup>70</sup>.

En virtud de lo expuesto, la conducta debe ser examinada como un designio único, pero que infringió varios deberes, entonces, la construcción de un corredor a pesar que el mismo hacía parte de la licencia ambiental que se encontraba en trámite – conducta sancionada-, inició con el aprovechamiento forestal y concluyó con la orden de suspensión dictada en la Resolución 205 del 09 de febrero de 2007 -“[...] *Por la cual se impone una medida preventiva, se ordena la apertura de una investigación, y se toman otras determinaciones [...]*”<sup>71</sup>-, por lo tanto la sanción correlativa también es única.

La última cuestión alegada por la apelante, fue la relacionada con que no había lugar a la aplicación del agravante dispuesto en el literal e) del artículo 210 del

---

<sup>64</sup> Violación de los artículos 49, 50 y 52 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 3°. 5° y 6° del Decreto 1220 de 2005, correspondiente al primer cargo endilgado en la Resolución 0205 del 09 de febrero de 2007.

<sup>65</sup> Infracción del artículo 104 del Decreto 1541 de 1978.

<sup>66</sup> Incumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3° y 5° del Decreto 1220 de 2005 concordado con el artículo 47 del Decreto 1791 de 1996.

<sup>67</sup> Contravención del artículo 132 del Decreto – Ley 2811 de 1974.

<sup>68</sup> Transgresión del artículo 211 del Decreto 1541 de 1978.

<sup>69</sup> Quebrantamiento de los literales a) y b) del numeral 3 del artículo 238 del Decreto 1541 de 1978 y el literal f) del artículo 8° del Decreto 2811 de 1974.

<sup>70</sup> Violación del literal b) del Artículo 8° del Decreto 2811 de 1974.

<sup>71</sup> Expedida por la Directora de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces MINAMBIENTE.

Decreto 1594 del 26 de junio de 1984<sup>72</sup>, porque el cargo primero “[...] *contiene en forma ‘implícito’ todos los demás cargos [...]*”.

Al respecto, la Sala considera que la afirmación del recurrente no guarda relación con el contenido literal de la norma, porque esta, en ningún momento, se refiere a varias conductas sino a la infracción de varios deberes, cuestión que sí ocurrió como arriba se explicó en el punto relativo al extremo inicial de liquidación. Lo anterior basta para concluir que este cargo no prospera y por ende se procederá a confirmar en todas sus partes la sentencia recurrida.

A partir de lo considerado en esta providencia, la Sala procederá entonces a confirmar la sentencia apelada, en cuanto no fueron desvirtuados los fundamentos en los cuales soportó la denegación de las pretensiones de la demanda.

Con relación a la condena en costas, la Sala estima que el recurrente con su impugnación lo que hizo fue pugnar por su derecho al debido proceso, pues ciertamente el fallo de primera instancia se abstuvo de resolver de forma clara los cargos de la demanda, por ende si la conducta del apelante no se estima de mala fe no hay lugar a condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### III. FALLA

**PRIMERO: MODIFÍCASE** la sentencia de 29 de agosto de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar y, en su lugar, se dispone: **DECLÁRASE INHIBIDA** para resolver de fondo la pretensión de nulidad formulada en contra de la **Resolución Nro. 205 del 09 de febrero de 2007** “[...] *Por la cual se impone una medida preventiva, se ordena la apertura de una investigación, y se toman otras determinaciones [...]*”, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>72</sup> “Artículo 210. Se circunstanancias agravantes de una infracción, las siguientes:

(...)

“e. Infringir varias obligaciones con la misma conducta (...).”

**SEGUNDO: CONFÍRMASE** la sentencia apelada, en cuanto denegó las pretensiones de la demanda.

**TERCERO: ABSTIÉNESE** de condenar en costas en esta instancia.

**CUARTO: DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero