



## RESOLUCION N. 02281

### “POR LA CUAL SE RESUELVE UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”

#### LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

En uso de las facultades delegadas por la Resolución 01466 del 24 de mayo de 2016 de la Secretaría Distrital de Ambiente modificada por la Resolución 2566 del 15 de agosto de 2018 de la Secretaría Distrital de Ambiente, en concordancia con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, modificado parcialmente por el Acuerdo Distrital 546 de 2013, el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado parcialmente por el Decreto 175 del 04 de mayo de 2009, lo dispuesto en las leyes 99 de 1993 y 1333 de 2009, la Resolución 1074 de 1997, el Decreto 01 de 1984 Código Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 y,

#### CONSIDERANDO

##### I. ANTECEDENTES

Que mediante la Resolución 765 del 24 de junio de 2004, expedida por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente – DAMA (hoy Secretaría Distrital de Ambiente), se ordenó el cierre definitivo de la explotación minera desarrollada en la Cantera El Porvenir, ubicada en la Carretera a Quiba No. 50-49, en el predio identificado con nomenclatura oficial Carrera 26C No. 73 A – 01 Sur Interior 1, con cédula catastral No. BS R 56550, folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-40019040 y Chip Catastral **AAA0143UXFZ**.

Que mediante la Resolución No. 3818 del 4 de diciembre de 2007, la Secretaría Distrital de Ambiente revocó la Resolución No. 765 del 24 de junio de 2004, e impuso una medida preventiva de suspensión de actividades, resolviendo:

“(…)

**ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR** en toda y cada una de sus partes la **Resolución No. 765 del 24 de junio de 2004**, “por la cual se ordena el cierre definitivo de la actividad minera, y se adoptan otras disposiciones”, contra la **CANTERA EL PORVENIR** ubicada en la Carretera a Quiba No. 50-49, en el predio identificado con la nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A – 01 Sur Interior 1, con cédula catastral No. BS R 56550, y Matrícula inmobiliaria No. 40019040, de propiedad de los señores **JEREMIAS CIFUENTES, MOISES RODRIGUEZ, MARIA ANA SILVA AJIACO DE MORENO** y **CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES**, identificado con cédula de ciudadanía No, 17173039, 157821, 20344655 y 23963214 respectivamente...”



**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Imponer a la **CANTERA EL PORVENIR** la medida preventiva de suspensión de las actividades de extracción de materiales de construcción...*

**ARTÍCULO TERCERO:** *La imposición de la presente medida preventiva, se mantendrá hasta que la **CANTERA EL PORVENIR**, presente un Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental, conforme a los términos de referencia anexos, los cuales hacen parte integral del presente acto administrativo, (...); para la presentación de los documentos solicitados los propietarios de la cantera cuentan con un término de sesenta (60) días contados a partir de la comunicación de la presente causa."*

(...)

Que el anterior acto administrativo se notificó por edicto, fijado el día 23 de junio de 2008 y desfijado el 8 de julio de 2008, quedando ejecutoriado el 15 de julio de 2008.

Que mediante el Auto No. 02887 del 31 de octubre de 2013, la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA inició proceso sancionatorio ambiental en contra de los señores **JEREMÍAS CIFUENTES CIFUENTES**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.173.039, **MARIA ANA SILVIA AJIACO DE MORENO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 20.344.655 y **CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 23.963.214.

Que el anterior acto administrativo fue notificado por aviso, publicado el día 03 de marzo de 2014 y retirado el aviso el día 7 de marzo de 2014, quedando como fecha de notificación por aviso el día 10 de marzo de 2014, y ejecutoriado el día 11 de marzo de 2014.

Que la Secretaría Distrital de Ambiente, mediante **Auto 02865 del 28 de agosto de 2015** formuló pliego de cargos a **JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES**, identificado con cédula de ciudadanía No.17.173.039, **MARIA ANA SILVIA AJIACO DE MORENO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 20.344.655 y **CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES**, identificada con cédula de ciudadanía No.23.963.214, en su calidad de propietarios de la **CANTERA EL PORVENIR** en los siguientes términos:

"(...)

**CARGO PRIMERO:** *Incumplimiento de la Resolución No. 3818 de 2007 y del requerimiento 2010EE56719 del 17 de diciembre de 2010, expedidos por la Secretaría Distrital de Ambiente, en las cuales se exige la presentación del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA, para ser ejecutado en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, ubicado en la Carretera a Quiba No. 50-49, identificado con nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A - 01 Sur. Interior 1 de la localidad de Ciudad Bolívar de esta ciudad, identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50S-40019040 y Chip Catastral AAA0143UXFZ, de conformidad con la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).*



**CARGO SEGUNDO:** *Generar al recurso suelo, degradación y erosión, producida por la antigua actividad extractiva, y la no presentación e inejecución del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA, en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, ubicado en la Carretera a Quiba No. 50-49, identificado con nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A - 01 Sur. Interior 1 de la localidad de Ciudad Bolívar de esta ciudad, identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50S-40019040 y Chip Catastral AAA0143UXFZ, factor de deterioro ambiental estipulado en el literal b del artículo 8 del Decreto 2811 de 1974.*

**CARGO TERCERO:** *Alteración perjudicial o antiestética del paisaje natural, generando calidad visual negativa para las comunidades vecinas, producida por la antigua actividad extractiva, y la no presentación e inejecución del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA- en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, ubicado en la Carretera a Quiba No. 50-49, identificado con nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A - 01 Sur. Interior 1 de la localidad de Ciudad Bolívar de esta ciudad, identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50S-40019040 y Chip Catastral AAA0143UXFZ, factor de deterioro ambiental que se tipifica en el literal j del artículo 8 del Decreto 2811 de 1974.*

(...)"

Que el anterior auto fue notificado de manera personal al señor **JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES** y a la señora **CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES** el día 17 de noviembre de 2015 y notificado por edicto a la señora **MARIA ANA SILVIA AJIACO DE MORENO** el día 15 de diciembre de 2015 y quedando debidamente ejecutoriado el 16 de diciembre de 2015.

Que mediante **Auto 04265 del 16 de agosto de 2018**, la Secretaría Distrital de Ambiente dispone la apertura de la etapa probatoria dentro del proceso sancionatorio de carácter ambiental, iniciado a través del Auto No. 02887 del 31 de octubre de 2013, en contra de **JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES**, identificado con cédula de ciudadanía No.17.173.039, **MARIA ANA SILVIA AJIACO DE MORENO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 20.344.655 y **CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES**, identificada con cédula de ciudadanía No.23.963.214, en su calidad de propietarios de la **CANTERA EL PORVENIR**.

Dicho acto administrativo dispuso en su parte resolutive:

(...)

**ARTÍCULO PRIMERO.** - *Ordenar la apertura de la etapa probatoria dentro del procedimiento sancionatorio ambiental iniciado por esta entidad mediante **Auto No. 02887 del 31 de octubre de 2013**, en contra del señor **JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES**, identificado con la cédula de ciudadanía No.17.173.039 y de las señoras **MARIA ANA SILVIA AJIACO DE MORENO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 20.344.655 y **CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES**, identificada con la cédula de ciudadanía No.23.963.214, en su calidad de propietarios de la **CANTERA EL PORVENIR** en el que se desarrollaron actividades extractivas **CANTERA EL PORVENIR**, ubicado en la carretera a Quiba No. 50-49, identificado*

3



con la nomenclatura oficial carrera 26 C No. 73A-01 sur interior 1 de la localidad de Ciudad Bolívar de esta ciudad, para que sean practicadas las dispuesta en este acto administrativo, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la ejecutoria del presente auto.

**PARAGRAFO PRIMERO.-** El presente término podrá ser prorrogado por una sola vez y hasta por sesenta (60) días, para lo cual deberá estar soportado en el correspondiente concepto técnico que establezca la necesidad de un plazo mayor para la ejecución de las pruebas, de conformidad a lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1333 de 2009.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** – Téngase como pruebas dentro del presente proceso sancionatorio ambiental los siguientes medios obrantes en el expediente **DM-08-2005-585**:

1. Concepto Técnico No. 06167 del 29 de agosto de 2012, junto con sus anexos.
2. Concepto Técnico No. 05489 del 13 de agosto de 2013, junto con sus anexos.
3. Concepto Técnico No. 12018 del 31 de diciembre de 2014, junto con sus anexos.

(...)

**ARTÍCULO CUARTO.** - Contra la presente providencia no procede recurso, conforme lo establecido en el artículo 26 de la ley 1333 de 2009.

(...)

## II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

### DEL PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL

Que la Constitución Política de Colombia reconoció al ambiente el carácter de interés superior y le confirió una importancia tal, que al menos 49 de sus disposiciones se refirieron a la materia y a los mecanismos con los que se cuenta para su protección; dichas normas conforman lo que se ha denominado la llamada “Constitución Ecológica”, pero la jurisprudencia ha destacado el contenido de los Artículos 8º, 49, 79 y 80 , por considerar que en ellos, se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental.

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 8º de la Constitución Política de Colombia, es obligación a cargo del Estado Colombiano y de los particulares, proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Que el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, y el deber del Estado de proteger la diversidad y la integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.



Que a su vez el artículo 80 de la misma Carta Política establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, así como su conservación, restauración o sustitución. Así misma establece que el Estado Colombiano debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales a que haya lugar y exigir la reparación de los daños causados.

Que la potestad que le otorga la Constitución Política al Estado en materia sancionatoria se encuentra limitada por las mismas disposiciones del orden superior que así lo determinan. Dichas restricciones son básicamente el derecho al debido proceso, a la contradicción, a la defensa, a la presunción de inocencia y la proscripción general de establecer regímenes de responsabilidad objetiva, aspectos todos que permiten el desarrollo de dicha potestad de manera transparente, legítima y eficaz.

Que el fundamento de la potestad sancionadora de la Administración se encuentra en una pluralidad de disposiciones constitucionales que van desde el señalamiento de los fines del Estado, contemplados en el artículo 2º, hasta el establecimiento en el artículo 209, de los principios que guían la función administrativa como el de eficacia, pasando por el artículo 29 superior que, al establecer la aplicación del debido proceso “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, reconoce de modo implícito que la Administración está facultada para imponer sanciones.

Que el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 establece que se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la Autoridad Ambiental Competente.

Que teniendo en cuenta las particularidades de la actividad administrativa, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos: “(...) *la exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la conducta que será objeto de sanción sino de la sanción misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa (...)*”, debiéndose entender, entonces, “(...) *que existe una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción (...)*”.

Que esta Autoridad acude al ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental como última ratio, cuando los medios ordinarios de acción administrativa, tales como el ejercicio de la función de control y seguimiento ambiental no han sido acatados por el presunto infractor, por lo que se hace necesario acudir al ejercicio de la potestad sancionatoria en materia ambiental.



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

### III. DE LA COMPETENCIA DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

Que mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, se modificó la estructura de la Alcaldía Mayor de Bogotá y se transformó el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, en la Secretaría Distrital de Ambiente, a la que se le asignó entre otras funciones, la de elaborar, revisar y expedir los actos administrativos por medio de los cuales se otorguen o nieguen las licencias ambientales y demás instrumentos de manejo y control ambiental de competencia de este ente administrativo, así como los actos administrativos que sean necesarios para adelantar el procedimiento que tenga como fin el licenciamiento ambiental y demás autorizaciones ambientales.

Que en virtud del Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado parcialmente por el Decreto 175 del 04 de mayo de 2009, se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, asignando las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones, dentro de las cuales, está la de suscribir los actos administrativos por medio de los cuales la Secretaría otorga, concede, niega, modifica los permisos y/o autorizaciones ambientales.

Que de conformidad con lo contemplado en el artículo 1º de la Resolución 02566 del 15 de agosto de 2018 por medio de la cual se modificó la Resolución 1466 del 24 de mayo de 2018, el Secretario Distrital de Ambiente, dispuso:

**“ARTÍCULO PRIMERO.** - *Delegar en el Director de Control Ambiental la función de la proyección y expedición de los actos administrativos que se enumeran a continuación:*

(...)

2. *Expedir los actos administrativos que decidan de fondo los procesos sancionatorios.*

(...)”

### IV. ANÁLISIS CASO CONCRETO

Que, con fundamento en lo expuesto, se procederá a decidir de fondo el asunto que nos ocupa, para lo cual se aborda el análisis de los hechos materia de investigación frente al pliego de cargos formulado; posteriormente se analizan si los hubo los descargos presentados que fueron evaluados junto con las pruebas que los fundamentan, teniendo en cuenta tanto lo favorable como



lo desfavorable para las personas investigadas dentro del presente procedimiento sancionatorio ambiental.

Ahora bien, en cuanto al aspecto subjetivo de las conductas endilgadas, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, *“En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.”*

Que, por su parte, el parágrafo primero del artículo 5° de la misma ley, establece que *“en las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.”*

Que en torno a la presunción de culpa o dolo establecida por el Legislador, la Corte Constitucional al declarar dicha norma exequible, precisó: *“Los parágrafos demandados no establecen una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental, lo que quiere decir que las Autoridades Ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (Ley 1333 de 2009, artículo 17). En tal sentido, deben realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (Ley 1333 de 2009, artículo 22).*

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

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

Que, en ese sentido, al ejercer su derecho de defensa, el presunto infractor puede desvirtuar la presunción de culpa o dolo, bien sea demostrando que a pesar de que la conducta existió desde el punto de vista objetivo, no actuó con culpabilidad (aspecto subjetivo de la responsabilidad), o demostrando que la conducta fue generada por el hecho de un tercero que no dependa contractualmente de él, como podría acaecer por un acto terrorista, por fuerza mayor o caso fortuito.

Que la oportunidad procesal más apta para ejercer plenamente el derecho de defensa dentro del procedimiento sancionatorio ambiental es justamente la presentación de descargos, como



respuesta al pliego de cargos que formule la Autoridad por los hechos objetivos demostrados en el proceso sancionatorio, dado que a esa altura procesal está plenamente definida la imputación fáctica y jurídica que traza la dialéctica del proceso.

En esa dimensión, al estar probado el componente objetivo de la infracción, a partir de la ocurrencia de las acciones vulneradoras de normas o actos administrativos emanados de Autoridad Ambiental, atribuibles a los investigados, se encuentra edificada en debida forma la presunción de culpa o dolo y, por ende, les correspondía desvirtuarla, tomando como referencia el pliego de cargos formulado por esta Autoridad.

Que lo anterior, por cuanto el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 establece que el procedimiento sancionatorio ambiental se adelanta de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales.

Que conforme a lo anterior se procede a realizar el análisis particular de cada cargo formulado mediante el Auto 02865 del 28 de agosto de 2015, a partir del análisis técnico realizado por esta Autoridad en los Conceptos Técnicos:

- *Concepto Técnico No. 06167 del 29 de agosto de 2012, junto con sus anexos.*
- *Concepto Técnico No. 05489 del 13 de agosto de 2013, junto con sus anexos.*
- *Concepto Técnico No. 12018 del 31 de diciembre de 2014, junto con sus anexos.*

Y la respectiva valoración jurídica de los elementos probatorios del proceso sancionatorio, así:

## **1. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE FRENTE AL CARGO PRIMERO FORMULADO A TRAVES DEL AUTO 02865 DEL 28 DE AGOSTO DE 2015.**

A continuación, y con el objetivo de analizar la descripción típica de la conducta endilgada con el cargo formulado, se expone lo resuelto en el auto No. 02865 del 28 de agosto de 2015,

“(…)

**ARTÍCULO PRIMERO.** Formular los siguientes cargos a los señores JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES, identificado con la cédula de ciudadanía No.17.173.039, MARIA ANA SILVIA AJIACO DE MORENO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 20.344.655 y CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES, identificada con la cédula de ciudadanía No.23.963.214, en calidad de propietarias del predio donde se desarrollaron actividades extractivas denominado CANTERA EL PORVENIR, ubicada en la Carretera a Quiba No. 50-49, identificado con nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A - 01 Sur, Interior 1 de la localidad de Ciudad Bolívar de esta ciudad, identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50S-40019040 y Chip Catastral AAA0143UXFZ, por incurrir presuntamente





en las siguientes conductas infractoras del régimen ambiental:

**CARGO PRIMERO:** Incumplimiento de la Resolución No. 3818 de 2007 y del requerimiento 2010EE56719 del 17 de diciembre de 2010, expedidos por la Secretaría Distrital de Ambiente, en las cuales se exige la **presentación del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA, para ser ejecutado en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, ubicado en la Carretera a Quiba No. 50-49, identificado con nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A - 01 Sur. Interior 1 de la localidad de Ciudad Bolívar de ésta ciudad, identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50S-40019040 y Chip Catastral AAA0143UXFZ, de conformidad con la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).**

(...)"

Respecto al cargo descrito anteriormente, es importante mencionar que el Plan de Manejo de Recuperación y Restauración Ambiental (PMRRA) es un instrumento de manejo y control ambiental que comprende estrategias, acciones y técnicas aplicables en zonas intervenidas por la minería con el fin de corregir, mitigar, y compensar los impactos y efectos ambientales ocasionados en estas zonas, para el caso en particular, se requirió mediante la Resolución No. 3818 de 2007 y el requerimiento 2010EE56719 del 17 de diciembre de 2010, para la restauración ambiental y morfológica del predio denominado CANTERA EL PORVENIR, ubicado en la Carretera a Quiba No. 50-49, esto con el fin de que se permitiese la adecuación de las áreas hacia un cierre definitivo y uso post minería.

Sumado a lo anterior, es importante resaltar que los impactos ambientales generados por la actividad minera en el país y particularmente en la ciudad, son los mayores causantes del deterioro y pérdida de nuestros recursos naturales renovables y por tanto la imposibilidad de disfrutar de un ambiente sano.

Ahora bien, la materialización en la comisión de esta infracción se pudo establecer en las conceptualizaciones de orden técnico que desplegó esta Autoridad y que hacen parte del acervo probatorio decretado por la misma, en tal sentido:

**Concepto Técnico No. 07396 del 3 de mayo de 2010:**

"(...)

**4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**4.1. Durante el desarrollo de las visitas a la Cantera El Porvenir, se aprecia que en la actualidad no desarrollan actividades mineras, cumpliendo parcialmente con la Resolución No. 3818 del 04/12/07 en lo que tiene que ver con la suspensión de actividades de extracción de materiales de construcción, pero no ha cumplido con esta misma resolución en lo que tiene que ver con la presentación de un Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental.**

(...)"



**Concepto Técnico No.06167 de 29 de agosto de 2012:**

“(…)

**7. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES FINALES**

**7.1. (...)**

**7.3.** *Que la falta de implementación de medidas de recuperación ambiental viene generando diversos impactos ambientales que tienen un efecto negativo sobre el medio físico y biótico, en componentes: como agua, suelo y paisaje. Estos impactos son:*

<b>RECURSO/ ASPECTOS AMBIENTALES</b>	<b>IMPACTOS AMBIENTALES</b>
<i>Cambios Morfológicos y de las Condiciones Geotécnicas</i>	<i><u>Modificación paisajística por la alteración de la morfología original del terreno por el desarrollo de actividades mineras ilegales y antitécnicas; que anudado a la falta de la implementación de medidas de recuperación, generan procesos de inestabilidad tales como movimientos en masa, flujo de detritos y caída de bloques.</u></i>
<i>Agua Superficial</i>	<i><u>Eventual deterioro de la calidad del agua por el aporte de sedimentos a la red hídrica de la Quebrada Limas, como consecuencia de la falta de obras para el tratamiento de las aguas provenientes del frente de explotación y de la zona donde se efectúa el beneficio de arena.</u></i>
<i>Suelo</i>	<i><u>Alteración y pérdida de suelos originales, en los sectores del predio en las aéreas que conforman el frente minero. Alteración pro falta de programas de revegetalización, entre otras medidas de recuperación en el predio minero.</u></i>
<i>Aire</i>	<i><u>Posible deterioro de la calidad del aire con material particulado, proveniente de las zonas desprovistas de cobertura vegetal en el predio minero.</u></i>
<i>Erosión</i>	<i><u>Generación de procesos denudativos tipo erosión en surcos y cárcavamientos, por la falta de control de las aguas de escorrentía y por la ausencia de programas de revegetalización que abarquen la totalidad del antiguo frente de explotación.</u></i>
<i>Vegetación y Paisaje</i>	<i><u>La ausencia de vegetación en el frente de explotación y en el nivel patio, los cambios morfológicos, los procesos erosivos de inestabilidad y en general al falta de implementación de medidas de recuperación ambiental, producen un efecto visual negativo, que altera el carácter del paisaje y que en este caso genera un impacto paisajístico negativo muy alto.</u></i>



7.4. Por lo anteriormente señalado, se recomienda al Grupo Jurídico de Minería de la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo de la Dirección de Control Ambiental (...) **por el reiterado incumplimiento** (...) del requerimiento 2010EE56719 del 17 de diciembre de 2010, relacionado (...) con la presentación del Plan de Manejo Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA

(...)"

**Concepto Técnico No. 05489 de 13 de agosto de 2013:**

"(...)

**"5. RECOMENDACIONES Y/O CONSIDERACIONES FINALES**

5.3. Los propietarios del predio de la Cantera El Porvenir **han incumplido con la presentación del Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA**, exigido por la Secretaría Distrital de Ambiente mediante el Artículo Tercero de la Resolución No. 3818 del 04 de diciembre de 2007.

5.4. La falta de medidas de reconfiguración morfológica y recuperación ambiental del predio de la Cantera El Porvenir, vienen generando diversas afectaciones ambientales negativas en los componentes suelo, aire, agua, biótico y paisaje. Estas afectaciones son:

<b>Componente</b>	<b>Afectación ambiental</b>
Suelo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de la capa orgánica</li> <li>• Alteración y pérdida del suelo original</li> <li>• Modificación de la morfología original del terreno</li> <li>• Cambio de uso del suelo.</li> <li>• Generación de procesos de inestabilidad y factores de amenaza por el flujo de detritos, caída de bloques rocosos y falla planar, por la falta de implementación del Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental - PMRRA, que es el instrumento administrativo de manejo y control ambiental para zonas intervenidas por la antigua actividad minera.</li> </ul>
Agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deterioro de la calidad del agua por el aporte de sedimentos en suspensión y arrastre a la Quebrada Limas, por la falta de obras para la conducción y posterior tratamiento de las aguas superficiales provenientes del antiguo frente de extracción de materiales de construcción.</li> <li>• Disposición de residuos sólidos de diferente composición y basuras en la Zona de Ronda y ZMPA de la Quebrada Limas.</li> </ul>
Aire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afectación a la atmosfera por emisión de materiales particulado y fugitivas, por la falta de cobertura vegetal en el antiguo frente de extracción de materiales de construcción y patio de la Cantera Juan de Jesús Borda.</li> </ul>



Biótico y Paisaje	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Calidad visual negativa para las comunidades vecinas, por la falta de obras de reconfiguración morfológica y programas de revegetalización, empedrado y arborización del área intervenida por la antigua actividad extractiva de materiales de construcción; igualmente por la disposición inadecuada de residuos sólidos.</i></li></ul>
-------------------	---

**5.5.** *La labor de extracción realizada en el predio de la Cantera El Porvenir, ha dejado áreas o suelos que en periodo de lluvias favorecería el arrastre de materiales en forma de sólidos suspendidos totales y sólidos sedimentables, que a su vez serían conducidos por escorrentía a la Quebrada Limas; por lo tanto, al ser impuesto el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental – PMRRA, los propietarios y/o representante legal, deberán tramitar el respectivo permiso de vertimientos de acuerdo a lo establecido en el Artículo 41 del Decreto 3930 de 2010.*

(...)"

Bajo el contexto técnico analizado, se puede determinar que los infractores, sujetos de investigación sancionatoria ambiental, no radicaron ante esta entidad el Plan de Manejo de Recuperación y Restauración Ambiental (PMRRA) para la restauración ambiental y morfológica del predio denominado CANTERA EL PORVENIR, ubicado en la Carretera a Quiba No. 50-49, identificado con nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A - 01 Sur. Interior 1 de la localidad de Ciudad Bolívar de la Ciudad de Bogotá, identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50S-40019040 y Chip Catastral AAA0143UXFZ, esto con el fin de que se permitiese la adecuación de las áreas hacia un cierre definitivo y uso post minería.

En consecuencia, de lo anterior, el incumplimiento de la orden impartida mediante el artículo segundo de la resolución No. 3818 de 2007 y del requerimiento 2010EE56719 del 17 de diciembre de 2010, expedidos por la Secretaría Distrital de Ambiente, en las cuales se exigía la presentación del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA, para ser ejecutado en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, ubicado en la Carretera a Quiba No. 50-49, identificado con nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A - 01 Sur. Interior 1 de la localidad de Ciudad Bolívar, se constituye como una infracción, esto de conformidad con el Artículo 5o. de la Ley 1333 de 2009, el cual establece:

*"Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen **y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.** Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil"*



En conclusión, para el cargo formulado, teniendo en cuenta el acervo probatorio expuesto y contenido en el expediente DM-08-2005-585, es claro que se configura la responsabilidad de las siguientes personas:

- JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía 17.173.039,
- CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía 23.963.214
- MARIA ANA SILVA AJIACO DE MORENO, identificado con cédula de ciudadanía 20.344.655.

## 2. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE FRENTE AL CARGO SEGUNDO Y TERCERO FORMULADO A TRAVES DEL AUTO 02865 DEL 28 DE AGOSTO DE 2015.

(...)

**CARGO SEGUNDO:** *Generar al recurso suelo, degradación y erosión, producida por la antigua actividad extractiva, y la no presentación e inejecución del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA, en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, ubicado en la Carretera a Quiba No. 50-49, identificado con nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A - 01 Sur. Interior 1 de la localidad de Ciudad Bolívar de esta ciudad, identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50S-40019040 y Chip Catastral AAA0143UXFZ, factor de deterioro ambiental estipulado en el literal b del artículo 8 del Decreto 2811 de 1974.*

**CARGO TERCERO:** *Alteración perjudicial o antiestética del paisaje natural, generando calidad visual negativa para las comunidades vecinas, producida por la antigua actividad extractiva, y la no presentación e inejecución del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA- en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, ubicado en la Carretera a Quiba No. 50-49, identificado con nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A - 01 Sur. Interior 1 de la localidad de Ciudad Bolívar de esta ciudad, identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50S-40019040 y Chip Catastral AAA0143UXFZ, factor de deterioro ambiental que se tipifica en el literal j del artículo 8 del Decreto 2811 de 1974.*

(...)

En cuanto al **cargo segundo y tercero formulado**, esta entidad debe en primer lugar hacer referencia a lo establecido en el Artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, el cual estableció:

*“ARTÍCULO 24. FORMULACIÓN DE CARGOS. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental.*



En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado (...)  
(Subrayado fuera de texto)

De la citada norma se desprende lo siguiente:

- Se formulará pliego de cargos cuando exista mérito para continuar la investigación mediante acto administrativo debidamente motivado.
- Se formulará pliego de cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental.
- En el pliego de cargos deben estar expresamente señaladas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño ambiental causado.
- El acto administrativo que contenga el pliego de cargos debe ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto.

En consecuencia, acorde con el artículo 24 *Ibidem*, en la formulación de cargos se deben señalar de manera clara y sin ambigüedades las acciones u omisiones (circunstancias de tiempo, modo y lugar) constitutivas de infracción a la normatividad ambiental<sup>1</sup> y las normas ambientales de manera individualizada que se estimen violadas o se sustenten los elementos que configuran el daño ambiental; por lo que en la formulación de cargos la conducta debe adecuarse típicamente a partir del análisis de la normatividad presuntamente vulnerada. Lo anterior, constituye elemento fundamental para asegurar el debido proceso, garantizar el ejercicio del derecho de defensa técnica, posibilitar la contradicción probatoria y asegurar el correcto ejercicio de adecuación típica de la conducta que por acción u omisión constituye infracción ambiental.

Respecto del derecho al debido proceso, el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia lo estableció como derecho fundamental, siendo reconocido como uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho. A su vez, ha sido definido jurisprudencialmente como “*el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurrido en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.*”<sup>2</sup> (Subrayas fuera de texto)

---

<sup>1</sup> “ARTÍCULO 5o. INFRACCIONES. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.”

<sup>2</sup> Sentencia C-980-2010. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.



Igualmente, el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Así lo ha precisado la jurisprudencia constitucional al señalar:

*“(…) En armonía con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha insistido en que para el desarrollo de cualquier actuación judicial o administrativa, la garantía del debido proceso exige (i) la existencia de un procedimiento previamente establecido en la ley, de manera que este derecho fundamental constituye un desarrollo del principio de legalidad, garantizando un límite al poder del Estado, en especial, respecto del iuspuniendi,<sup>[5]</sup> de manera que se deban respetar las formas propias de cada juicio y la garantía de todos los derechos fundamentales, preservando por tanto “valor material de la justicia” en armonía con los artículos 1º y 2º Superiores.<sup>[6]</sup>”*

*(…) Específicamente en materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; **(iii) los principios de contradicción e imparcialidad**; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.<sup>[7]</sup> En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares.<sup>[8]</sup>(…)”<sup>3</sup> (Negrilla agregada).*

Ahora bien, en el ejercicio de la potestad sancionatoria otorgada a las autoridades titulares de funciones administrativas, el debido proceso administrativo reviste una especial importancia constitucional, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional:

*“El principio del debido proceso administrativo cobra una especial relevancia constitucional cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración pública. De esta manera, cuando la Carta consagra el debido proceso administrativo, reconoce implícitamente la facultad que corresponde a la Administración para imponer sanciones, dentro de los claros límites constitucionales. En punto a este tema, la jurisprudencia constitucional ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración: (i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso.<sup>[11]</sup> Por tal razón, con el fin de garantizar el derecho de defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, todas las garantías esenciales que le son inherentes al debido proceso.*

<sup>3</sup> Sentencia C-089 de 2011. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.



(...)

*En síntesis, el derecho fundamental al debido proceso en su aplicación a las actuaciones de la administración pública y los procedimientos administrativos exige a la administración pública respeto total de la Constitución en sus artículos 6º, 29 y 209 Superiores, que rigen el ejercicio de las funciones públicas y administrativas y garantizan los derechos de los administrados.<sup>[13]</sup><sup>4</sup>*

Dentro del contexto de garantía y respeto del derecho fundamental al debido proceso, especialmente en procedimientos en los que el Estado ejerce el derecho de castigar, el pliego de cargos es la pieza que delimita el debate probatorio, la cual plantea para el investigado el marco de imputación fáctica y jurídica para el ejercicio de la defensa, en tanto que para el investigador define el ámbito en el cual debe adoptar la decisión de fondo de manera congruente con el pliego de cargos, en caso de que la misma resulte ser sancionatoria<sup>5</sup>.

Ahora bien, el auto de formulación de cargos en el proceso administrativo sancionador de carácter ambiental, es un acto administrativo que sienta los cimientos y edifica el proceso sancionatorio destinado a establecer la determinación de responsabilidad o no del presunto infractor, pues es allí donde se señalan de manera concreta las acciones y omisiones constitutivas de presunta infracción ambiental y las normas ambientales que se estiman violadas o se analizan los elementos que comportan el daño ambiental, de tal manera que el presunto infractor pueda ejercer el derecho de defensa de manera adecuada.

Dicho lo anterior, en cuanto al **cargo segundo y tercero formulado**, esta entidad considera que el artículo 8 del Decreto 2811 de 1974, norma vulnerada según las acciones descritas en dichos cargos, es una norma de carácter dispositivo, regulaciones informativas, las cuales carecen en definitiva de un verbo rector que pueda ser invocado con el fin de reprochar una conducta en específico, dicho esto, esta entidad exonerará mediante el presente acto administrativo a JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía 17.173.039, CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía 23.963.214 y MARIA ANA SILVA AJIACO DE MORENO, identificada con cédula de ciudadanía 20.344.655, del cargo segundo y tercero formulado mediante el auto 02865 del 28 de agosto de 2015.

## V. FINALIDAD, SUJECIÓN LEGAL Y PROPORCIONALIDAD

Que la Constitución Política de Colombia reconoció al medio ambiente el carácter de interés superior y le confirió una importancia tal, que al menos 49 de sus disposiciones, refirieron a la materia y a los mecanismos con los que se cuentan para su protección; dichas normas conforman lo que se ha denominado la llamada “*Constitución Ecológica*”, pero la jurisprudencia ha destacado

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda. Radicación No.: 11001-03-25-000-2010-00048-00(0384-10). Febrero 16 de 2012. Consejero Ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN.





el contenido de los Artículo 8°, 49, 79 y 80,<sup>6</sup> por considerar que en ellos se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental.

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 8° de la Constitución Política de Colombia es obligación, a cargo del Estado colombiano y de los particulares, proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Por su parte, el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia consagra el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano<sup>7</sup> y el deber del Estado de proteger la diversidad y la integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

A su vez, el artículo 80 de la misma Carta establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, así como su conservación, restauración o sustitución. También ordena que el Estado colombiano deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales a que haya lugar y exigir la reparación de los daños causados.

Dentro de los principales desarrollos legales adoptados por el Estado Colombiano para cumplir los preceptos constitucionales en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales mencionados, se encuentra la Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente y se organizó el Sistema Nacional Ambiental – SINA.

Por otro lado, según la Corte Constitucional<sup>8</sup>, la potestad sancionatoria en materia ambiental hace parte del derecho correccional y del *ius puniendi* del Estado y que, por lo tanto, los principios del derecho penal se aplican en todo el derecho sancionador del Estado, tal como, a su juicio, se desprende de la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia que transcribe, lo que hace obligatorio que, *“en virtud del derecho fundamental al debido proceso y de la protección del derecho fundamental de libertad y de otros derechos fundamentales del individuo, que en el derecho administrativo ambiental, como emanación del ius puniendi del Estado, se apliquen los principios generales del derecho penal, entre los cuales se encuentran (...) el principio de legalidad de las sanciones y sus subprincipios de tipicidad y taxatividad”*.

Que se refiere luego al principio de legalidad de las sanciones y a los mencionados subprincipios que derivan del artículo 29 de la Carta cuando establece que *“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa”* e indica que del principio de legalidad se infiere que las penas y, en general, las sanciones que el Estado puede imponer a los

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional C-632-11. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

<sup>7</sup> A pesar de que la consagración constitucional de este derecho se dio a partir de 1991, ya el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente (Art. 7° Decreto – Ley 2811 de 1974) lo consagraba como derecho de orden legal.

<sup>8</sup> C 703 de 2010



particulares, deben ser taxativas, pues la ley no puede hacer una previsión genérica de las medidas sancionatorias que puede utilizar el Estado frente a cualquier tipo de infracción, sino que debe establecer caso por caso, supuesto por supuesto, qué tipo de sanción y en qué medida debe proceder ante cada uno de los supuestos de infracción de la ley.

Que la potestad que le otorga la Constitución Política al Estado en materia sancionatoria se encuentra limitada por las mismas disposiciones del orden superior que así lo determinan. Dichas restricciones son básicamente el derecho al debido proceso, a la contradicción, a la defensa, a la presunción de inocencia, la proscripción general de establecer regímenes de responsabilidad objetiva y la imposibilidad de trasladar la carga de la prueba al presunto infractor<sup>9</sup>, aspectos todos que permiten el desarrollo de dicha potestad de manera transparente, legítima y eficaz.<sup>10</sup>

Que en cuanto hace a la administración, la filiación de su potestad sancionadora se suele situar en la función de policía que pretende asegurar el orden público y en el poder de policía que, con la finalidad de garantizar el orden público, permite regular el ejercicio de las libertades individuales e imponer sanciones orientadas al cumplimiento de las medidas de policía<sup>11</sup>.

Que en cualquier caso, el fundamento de la potestad sancionadora de la administración actualmente se encuentra en una pluralidad de disposiciones constitucionales que van desde el señalamiento de los fines del Estado, contemplados en el artículo 2º, hasta el establecimiento, en el artículo 209, de los principios que guían la función administrativa y, específicamente, el de eficacia, pasando por el artículo 29 superior que, al estatuir la aplicación del debido proceso “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, reconoce, de modo implícito, que la administración está facultada para imponer sanciones.<sup>12</sup>

Que específicamente en materia ambiental, tenemos que la potestad sancionadora de la administración, se encuentra establecida en el artículo 80 de la Constitución Política, al establecer que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, al igual que deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Que de igual forma tenemos que en el artículo primero de la Ley 1333 de 2009, se establece que la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental está a cargo del Estado y la ejerce

---

<sup>9</sup> En el caso del procedimiento sancionatorio ambiental, la Ley 1333 de 2009, permite presumir el aspecto subjetivo de la infracción, es decir, la culpa o dolo y el presunto infractor tiene la carga de la prueba para desvirtuar dicha presunción.

<sup>10</sup> C 703 de 2010

<sup>11</sup> Cfr. Sentencia C-506 de 2002.

<sup>12</sup> C 703 de 2010



sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que finalmente tenemos que el marco de discrecionalidad con que cuenta la administración, se encuentra limitado a deducir responsabilidad del presunto infractor observando los principios que irradian el *ius puniendi* del Estado, y establecer cuál de las sanciones previstas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 son un medio eficaz para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, dependiendo de la gravedad de la infracción e incluyendo la carga motiva suficiente y relevante para el caso de estudio.

Para el presente caso, la Secretaria Distrital de Ambiente se ve obligada a ejercer la potestad sancionatoria de la cual está investida, ante el incumplimiento por parte de JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía 17.173.039, CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES, identificada con cédula de ciudadanía 23.963.214 y MARIA ANA SILVA AJIACO DE MORENO, identificada con cédula de ciudadanía 20.344.655, en calidad de sujetos activos de la afectación ambiental por el desarrollo de actividades extractivas en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, por la comisión de la infracción ambiental descrita en el cargo primero del pliego de cargos formulado en el Auto 02865 del 28 de agosto de 2015.

Que este es el caso en el cual, el Estado, debe asegurar que las normas ambientales se cumplan, pues de no ser así, el mandato del constituyente y el contenido jurídico normativo del legislador quedaría burlado si el Estado obrase de modo permisivo y ajeno, tolerando que sus normas sean incumplidas por la persona, natural o jurídica, obligada en cumplirlas.

Que en cuanto la finalidad, el derecho administrativo sancionador *“busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales”* a cargo de la administración<sup>13</sup>.

Que los bienes jurídicos de cuya protección se ocupa el administrativo sancionador se mide a partir del conjunto de competencias o facultades asignadas a la administración para permitirle cumplir las finalidades que le son propias y, desde luego, las sanciones en el derecho administrativo sancionador pretenden asegurar el funcionamiento de la administración, el cumplimiento de sus cometidos o sancionar el incumplimiento de los deberes, las prohibiciones o los mandatos previstos.<sup>14</sup>

Que la infracción administrativa encuentra su fundamento en la protección de los intereses generales y es de interés destacar que las disposiciones expedidas para lograr los fines sociales, *“más que regular prohibiciones, señalan requisitos, obligaciones y deberes para el adecuado*

---

<sup>13</sup> Cfr. Sentencia C-616 de 2002.

<sup>14</sup> C 703 de 2010



*funcionamiento del sistema” y para asegurar así “la adecuada gestión de los distintos órganos del Estado, a efectos de lograr el cumplimiento de las funciones que les han sido encomendadas”<sup>15</sup>.*

Que el desconocimiento o violación de este tipo de normas, es el que suele generar la infracción administrativa merecedora de una sanción, cuya imposición *“no significa un sacrificio del principio de legalidad, pues es claro que ha de poderse determinar que una norma específica, clara, concreta, exigía el cumplimiento de determinados requisitos, obligaciones o deberes, para que la administración pueda, en uso del derecho sancionador, imponer una pena por su inobservancia”<sup>16</sup>.*

Que siendo así y como lo ha destacado la Corte, *“la exigencia de una clasificación detallada de infracciones administrativas en normas tipo, en donde no sólo se haga una descripción exacta de la conducta que será objeto de sanción sino de la sanción misma, modelo típico del precepto penal, devendría en el desconocimiento de la naturaleza misma de la actividad administrativa”,* debiéndose entender, entonces, *“que existe una tipificación indirecta, que presupone la existencia de un precepto que establece un mandato, una prohibición, y otro que establece que el incumplimiento de éstas, será objeto de sanción”<sup>17</sup>.*

Que precisamente el artículo 5º de la Ley 1333 de 2009 indica que constituye infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente que reúna las características allí mencionadas y que también lo es *“toda acción u omisión que constituye violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 **y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.**”* (Resaltado fuera de texto)

Que de estos criterios se desprende que para efectos de imponer sanciones cobran singular relevancia aquellas disposiciones que establecen prohibiciones, obligaciones o exigencias de imperativo cumplimiento por el administrado, sin que quepa olvidar que, por ejemplo, el artículo 6º de la Ley 1333 de 2009 establece causales de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental y que la sanción está precedida de un procedimiento que, incluso, puede cesar cuando se configure alguna de las causales previstas en el artículo 9º.<sup>18</sup>

Que tratándose de la imposición de sanciones, se deben señalar las circunstancias que se tuvieron en cuenta para su tasación y las pruebas que la fundamentan<sup>19</sup>, determinado la

---

<sup>15</sup> C 703 de 2010 y C-564 de 2000.

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> *Ibidem.*

<sup>19</sup> C-564 de 2000.



proporcionalidad estudiada como límite a la actuación de la administración y la exigencia de motivar el respectivo acto.

Que se debe tener en cuenta que la sanción cumple una función preventiva general que pretende disuadir a todos aquellos que “estén próximos a la sanción” y también al sujeto infractor para que no vuelva a incurrir en las conductas que violan normas ambientales, actos administrativos de la autoridad ambiental competente o causan daños<sup>20</sup>.

Que finalmente es menester precisar que esta Autoridad acude al ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental porque en el presente caso los medios ordinarios de acción administrativa, tales como el ejercicio de la función de control y seguimiento ambiental no fueron acatados por el presunto infractor y por ello fue necesario acudir al mecanismo excepcional de la sanción y de la función de policía administrativa.

Para el caso concreto, como ya se ha analizado, se tiene que las evidencias documentales y el resultado de las visitas efectuadas indican que JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía 17.173.039, CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES, identificada con cédula de ciudadanía 23.963.214 y MARIA ANA SILVA AJIACO DE MORENO, identificada con cédula de ciudadanía 20.344.655, en calidad de sujetos activos de la afectación ambiental por el desarrollo de actividades extractivas en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, incumplieron lo establecido en el cargo primero del auto No. 02865 del 28 de agosto de 2015, al no haber presentado el Plan de Recuperación Morfológica y Ambiental –PRMA-, para la restauración ambiental y morfológica del predio denominado CANTERA EL PORVENIR.

Que la finalidad constitucional que persigue esta Autoridad con la imposición de una sanción como consecuencia de la conducta infractora antes descrita está ligada con la protección de los bienes públicos ambientales que se ponen en riesgo o se afectan cuando se cometen este tipo de conductas, máxime si se trata de ecosistemas estratégicos.

En ese sentido, la sanción cumple una función de prevención general negativa para disuadir a aquellas personas que estén próximas a cometer conductas como la que es objeto de juicio de reproche acá y así evitar la afectación de bienes públicos ambientales protegidos constitucionalmente.

Que ahora bien, con relación a las consideraciones expuestas y analizadas frente al juicio de reproche por la evidente comisión de una infracción ambiental, para la Secretaria Distrital de Ambiente resulta dable realizar la observación pertinente respecto el desarrollo de la metodología de la tasación de la sanción de multa, por tratarse de hechos generados sobre un mismo bien de protección, dicha tasación se surtirá bajo la aplicación de una sola forma metodológica que permita cuantificar el valor asociado y correspondiente a la multa como sanción accesoria de las

---

<sup>20</sup> Cfr. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO (director), *Diccionario... Ob. cit.* Pág. 1368.



conductas infringidas para el cargo primero , dado que los cargos segundo y tercero no prosperan según el análisis efectuado por esta entidad.

Que finalmente, de esta forma se hace exigible el debido cumplimiento de las normas ambientales de orden público y así mismo se tiene que con la sanción se responde a las garantías de los beneficiarios de instrumentos y permisos ambientales.

## VI. SANCIÓN POR IMPONER

Que configurada como está la responsabilidad de JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía 17.173.039, CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES, identificada con cédula de ciudadanía 23.963.214 y MARIA ANA SILVA AJIACO DE MORENO, identificada con cédula de ciudadanía 20.344.655, en calidad de sujetos activos de la afectación ambiental por el desarrollo de actividades extractivas en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, por la comisión de la infracción ambiental descrita en el cargo primero del pliego de cargos formulado en el Auto 02865 del 28 de agosto de 2015, se debe dar plena aplicación al principio de proporcionalidad de la sanción a imponer, de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, reglamentado por el Decreto 3678 de 2010, según el cual “*Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a los que se refiere el presente reglamento...*”.

Que, en el presente caso, el Informe de Criterios No. 01003 del 08 de julio del 2019, recomienda imponer:

“(...

### 7. RECOMENDACIONES

- *Imponer sanción principal el cierre definitivo de las actividades mineras procedentes del predio y cualquier otro tipo de actividad minera que pueda desarrollarse dentro de la propiedad, como se describe en el numeral 5 del presente informe técnico de criterios.*
- *Imponer al señor JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía 17.173.039, una sanción pecuniaria por un valor TREINTA Y CINCO MILLONES SETENTA Y CINCO MIL DIECINUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 35'075.019) de acuerdo con la aplicación del modelo matemático de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, por la infracción señalada en el Auto de cargos 02865 del 28/08/2015.*
- *Imponer al señor CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía 23.963.214, una sanción pecuniaria por un valor TREINTA Y CINCO MILLONES SETENTA Y CINCO MIL DIECINUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 35'075.019) de acuerdo con la aplicación del modelo*

22



matemático de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, por la infracción señalada en el Auto de cargos 02865 del 28/08/2015

- Imponer al señor MARIA ANA SILVA AJIACO DE MORENO, identificado con cédula de ciudadanía 20.344.655, una sanción pecuniaria por un valor DIECISIETE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 17'537.509) de acuerdo con la aplicación del modelo matemático de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, por la infracción señalada en el Auto de cargos 02865 del 28/08/2015.

- Se recomienda al grupo jurídico se analicen las observaciones de carácter técnico establecidas en el presente informe. Para adoptar la decisión que corresponda dentro del proceso sancionatorio.

- Continuar con los trámites administrativos y de Ley pertinentes, según lo conceptuado técnicamente y anexar el presente informe técnico de criterios al Expediente DM-08-2005-585.

(...)"

Que, en mérito de lo expuesto, esta Entidad,

## RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO.** - Levantar de Manera Definitiva la Medida Preventiva Impuesta mediante la Resolución 3818 del 4 de diciembre de 2007, consistente en la suspensión de las actividades de extracción de materiales de construcción, al interior del predio donde se ubica la CANTERA EL PORVENIR ubicada en la Carretera a Quiba No. 50-49, predio identificado con la nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A – 01 Sur Interior 1, con cédula catastral No. BS R 56550, Matrícula inmobiliaria No. 40019040, y Chip Catastral **AAA0143UXFZ**, de conformidad con los motivos expuestos en el presente Acto Administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO** - Declarar responsable al Señor **JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES**, identificado con cédula de ciudadanía 17.173.039, Señora **CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES**, identificada con cédula de ciudadanía 23.963.214 y Señora **MARIA ANA SILVA AJIACO DE MORENO**, identificada con cédula de ciudadanía 20.344.655, en calidad de sujetos activos de la afectación ambiental por el desarrollo de actividades extractivas en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, por la comisión de la infracción ambiental descrita en el cargo primero del pliego de cargos formulado en el Auto 02865 del 28 de agosto de 2015, de conformidad con los motivos expuestos en el presente Acto Administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.** - Exonerar a JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía 17.173.039, CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES, identificada con cédula de ciudadanía 23.963.214 y MARIA ANA SILVA AJIACO DE MORENO, identificada con cédula de ciudadanía 20.344.655 en calidad de sujetos activos de la afectación ambiental por el desarrollo de actividades extractivas en el predio denominado CANTERA EL PORVENIR, de los



cargos segundo y tercero formulados mediante el pliego de cargos formulado en el Auto 02865 del 28 de agosto de 2015, de conformidad con los motivos expuestos en el presente Acto Administrativo.

**ARTÍCULO CUARTO** – Imponer como sanción principal dentro del presente procedimiento sancionatorio ambiental el cierre definitivo de las actividades mineras procedentes del predio y cualquier otro tipo de actividad minera que pueda desarrollarse dentro de la propiedad ubicada en la Carretera a Quiba No. 50-49, predio identificado con la nomenclatura oficial Carrera 26 C No. 73 A – 01 Sur Interior 1, con cédula catastral No. BS R 56550, y matrícula inmobiliaria No. 40019040, como se describe en el numeral 5 del informe técnico de criterios No. 01003 del 08 de julio del 2019.

**ARTÍCULO QUINTO** – Imponer al señor JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía 17.173.039, una sanción pecuniaria por un valor TREINTA Y CINCO MILLONES SETENTA Y CINCO MIL DIECINUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 35'075.019) de acuerdo con la aplicación del modelo matemático de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, por la infracción señalada en el cargo primero el Auto de cargos 02865 del 28 de agosto de 2015.

**ARTÍCULO SEXTO** – Imponer a la señora CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES, identificada con cédula de ciudadanía 23.963.214, una sanción pecuniaria por un valor TREINTA Y CINCO MILLONES SETENTA Y CINCO MIL DIECINUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 35'075.019) de acuerdo con la aplicación del modelo matemático de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, por la infracción señalada en el cargo primero el Auto de cargos 02865 del 28 de agosto de 2015.

**ARTÍCULO SEPTIMO** – Imponer a la señora MARIA ANA SILVA AJIACO DE MORENO, identificado con cédula de ciudadanía 20.344.655, una sanción pecuniaria por un valor DIECISIETE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 17'537.509) de acuerdo con la aplicación del modelo matemático de la Resolución MAVDT 2086 de 2010, por la infracción señalada en el cargo primero el Auto de cargos 02865 del 28 de agosto de 2015.

**PARAGRAFO PRIMERO.** - Las multas anteriormente fijadas, se deberán cancelar en el término de cinco (05) días hábiles, contados a partir de la ejecutoria de la presente Resolución, para tal fin deberán acercarse al punto de atención al usuario de la Secretaria Distrital de Ambiente ubicado en la Av. Caracas No. 54 - 38 con el presente acto administrativo, con el objeto de reclamar el recibo con el código de barras para ser consignado del Banco de Occidente. Una vez efectuado el pago se deberá entregar copia del pago a esta Secretaría, con destino al expediente SDA-08-2005-585.





**PARÁGRAFO SEGUNDO.** - Declarar el Informe Técnico de Criterios No. 01003 del 08 de julio del 2019, parte integral del presente acto administrativo.

**PARÁGRAFO TERCERO.** - Al momento de la notificación se hará entrega a los sancionados de copia simple del informe técnico de criterios No. 01003 del 08 de julio del 2019 el cual liquida y motiva la imposición de la sanción principal, en cumplimiento del Artículo 3 del Decreto 3678 de 2010.

**PARÁGRAFO CUARTO.** - El presente Acto Administrativo presta mérito ejecutivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 1333 de 2009.

**ARTÍCULO OCTAVO.** – Notificar el contenido del presente acto administrativo al señor JEREMIAS CIFUENTES CIFUENTES, identificado con cédula de ciudadanía No.17.173.039, y a las señoras MARIA ANA SILVIA AJIACO DE MORENO, identificada con cédula de ciudadanía No. 20.344.655 y CARMEN MENDOZA DE CIFUENTES, identificada con cédula de ciudadanía No.23.963.214, en su calidad de propietarios de la CANTERA EL PORVENIR en la carrera 14 A Bis No. 27-23 sur o carretera A Quibda No.50-49 de la Localidad de Ciudad Bolívar de la ciudad de Bogotá y también en la carrera 26C No. 73A-01 sur interior 1 de esta ciudad, de conformidad a lo establecido en los artículos 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

**ARTÍCULO NOVENO.** - Comuníquese esta decisión a la Procuraduría Delegada para asuntos ambientales, para lo de conocimiento y competencia, de conformidad con lo establecido en el Artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

**PARÁGRAFO.** - Comunicar la presente Resolución a la Subdirección Financiera de la Dirección de Gestión Corporativa de esta Secretaría para lo de su competencia.

**ARTÍCULO DECIMO.** – Una vez ejecutoriada la presente Resolución, reportar la información al Registro Único de Infractores Ambientales – RUJA, de conformidad con lo establecido en el Artículo 59 de la Ley 1333 de 2009.

**ARTÍCULO UNDECIMO.** - Publicar la presente Resolución en el boletín Ambiental que para el efecto disponga. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.



**ARTÍCULO DUODECIMO.** - Contra el presente Acto Administrativo, procede recurso de reposición, el cual podrá interponerse por escrito ante el funcionario que toma la presente decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Dado en Bogotá D.C., a los 29 días del mes de agosto del año 2019**

**CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA  
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL**

**Elaboró:**

SANTIAGO NICOLAS CRUZ ARENAS	C.C:	1018429554	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 2019-0089 DE 2019	FECHA EJECUCION:	14/08/2019
SANTIAGO NICOLAS CRUZ ARENAS	C.C:	1018429554	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO 20180502 DE 2018	FECHA EJECUCION:	14/08/2019

**Revisó:**

CARLOS EDUARDO SILVA ORJUELA	C.C:	1014185020	T.P:	N/A	CPS:	CONTRATO SDA-CPS- 20190015 DE 2019	FECHA EJECUCION:	14/08/2019
------------------------------	------	------------	------	-----	------	---	---------------------	------------

**Aprobó:**

**Firmó:**

CARMEN LUCIA SANCHEZ AVELLANEDA	C.C:	35503317	T.P:	N/A	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCION:	29/08/2019
------------------------------------	------	----------	------	-----	------	-------------	---------------------	------------

*Expediente: SDA-08-2005-585*

*Anexos: Informe técnico de Criterios 01003 del 08 de julio de 2019*