**PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA - Noción, naturaleza y alcance.**

Sostuvo la parte demandante que, que dicho principio se trasgrede por parte de Corpoboyacá al no llevarse a cabo la celebración de una mesa de trabajo antes de que profiriera la decisión de fondo sobre el trámite de la licencia ambiental; en tanto, mediante las respuestas contenidas en los Oficios No.150-001933 de 2 de marzo de 2020 y 150002926 de 14 de abril de 2020, creó en la empresa Explomincol S.A.C.I la convicción acerca de que una vez superada la emergencia sanitaria por el Covid-19, se celebraría la mesa de trabajo solicitada el 30 de enero de 2020, y en ese entre tanto, no emitiría decisión alguna dentro del procedimiento de licenciamiento ambiental. En lo referente al principio de confianza legítima, debe decirse que se encuentra directamente relacionado con el de seguridad jurídica, contemplado en la Constitución Política en los artículos 1° y 4°, a su vez se relaciona con el principio de buena fe, contenido en el artículo 83 *ibídem.*  (…) La misma Corporación, en sentencia de unificación precisó que la confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones, así lo ha señalado: (…) Conforme a la jurisprudencia citada, es dable sostener que con el principio de confianza legítima se pretende mantener una situación favorable al interesado frente a los cambios bruscos o inesperados efectuados por la administración, por lo tanto, no se trata de amparar derechos adquiridos, si no de una mera expectativa generada en una determinada situación de hecho o regulación jurídica para que no sea modificada intempestivamente. Entonces, el principio de confianza legítima consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban determinada situación con los particulares, pues con este se busca amparar unas expectativas validas que se hayan hecho los administrados bajo las condiciones anteriores. De tal forma, la confianza legítima se genera frente al cambio de una regulación con la que el administrado hubiese generado una expectativa de un derecho, y que de forma intempestiva la administración decida cambiar dicha regulación, y con ella se cambien abruptamente las condiciones de los administrados.

**PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA – Inexistencia de vulneración en caso de negación de licencia ambiental para proyecto de explotación de esmeraldas, al no generarse cambios en las reglas establecidas para el trámite de licencias ambientales, ni advertirse modificaciones en las condiciones del mismo.**

Bajo ese entendido, es necesario referirnos a la normativa que fue aplicada en el trámite del licenciamiento ambiental, a fin de determinar si le fueron cambiadas de forma súbita e inesperada las condiciones y si con ello se modificó una situación de hecho o de derecho frente a la cual la empresa Explomincol S.A.C.I., ya había generado un expectativa seria y fundada. En este caso, mediante Auto No.2512 de 2 de octubre de 2012, Corpoboyacá admitió la solicitud de licencia ambiental, el cual en su parte considerativa precisó: “Que la solicitud presentada reúne los requisitos mínimos exigidos en el artículo 24 del Decreto 2820 de 2010, por lo que, es procedente admitirla e iniciar el trámite correspondiente”, de esta forma queda evidenciado que, desde el inicio del trámite de licenciamiento, Corpoboyacá precisó que la normativa a aplicar sería la establecida en el Decreto 2820 de 2010, vigente para el 15 de agosto de 2012, fecha en que la Empresa Exploraciones y Explotaciones Minerales de Colombia Sociedad Anónima Comercializadora Internacional – EXPLOMINCOL S.A. C.I. presentó ante Corpoboyacá la solicitud de licencia ambiental. Frente a ese aspecto, dirá la Sala de que una vez analizado el Decreto 2820 de 2010, que reglamenta el trámite de las solicitudes de licencia ambiental, es posible colegir que, dentro del trámite de licencias ambientales, no se establece el desarrollo de mesas de trabajo por parte de la autoridad ambiental, previa decisión del otorgamiento o no de la licencia ambiental. Ahora, la parte actora, sostiene que Corpoboyacá a través de las respuestas contenidas en los Oficios No.150-001933 de 2 de marzo de 2020 y 150-002926 de 14 de abril de 2020, generó en la empresa Explomincol S.A.C.I la convicción acerca de la realización de una mesa de trabajo, y con ella la confianza de que antes de proferir una decisión de fondo se realizaría la misma; por lo tanto, a fin de determinar si con las respuestas emitidas, la autoridad ambiental generó una expectativa legitima frente al trámite que sería aplicado, a tal punto que de forma intempestiva haya cambiado abruptamente las condiciones del trámite, veamos: De acuerdo con las documentales relacionadas en los hechos probados, se observa lo siguiente: i) el 30 de enero de 2020 la empresa Explomincol S.A.C.I. presentó una solicitud ante Corpoboyacá en la que requería se programara una mesa de trabajo, con el fin único de revisar el estado actual del trámite de licenciamiento ambiental, además en la misma solicitud, expuso su preocupación sobre la posibilidad de que no fuera aprobada la licencia ambiental, ante la falta del certificado del uso del suelo apto para minería, porque el municipio de Pauna no ha actualizado su esquema territorial, ii) Corpoboyacá mediante Oficio No.150-001933 de 2 de marzo de 2020, dio respuesta a la solicitud, informándole a la empresa solicitante que, en relación con el estado actual del trámite de licenciamiento ya había expedido una certificación indicándose dicho aspecto, a su vez le sugirió a la parte actora que, los aspectos relacionados con el Esquema de Ordenamiento Territorial debían ser abordados con el municipio de Pauna, al ser la entidad competente para definir las categorías de uso de suelo que se aplican al área de influencia del proyecto; y le indica que en el evento de que requerir alguna aclaración sobre el trámite de la licencia, sería atendida, por lo que programó una reunión para el 26 de marzo siguiente. Finalmente, mediante Oficio No. 150-002926 de 14 de abril de 2020, Corpoboyacá, informa que, atendiendo a una solicitud de aplazamiento de Explomincol S.A.C.I., y una vez sea superada la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, con ocasión a la pandemia del COVID-19, se programaría nueva fecha para la realización de la reunión solicitada. De la solicitud de 30 de enero de 2020 presentada por la empresa Explomincol S.A.C.I., y las respuestas emitidas por Corpoboyacá, se advierte de forma clara que, la autoridad ambiental nunca accedió a programar el desarrollo de alguna mesa de trabajo, y mucho menos para tratar aspectos relacionados con el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauta (Acuerdo No.019 de 2015), pues en su respuesta dejo manifiestamente expreso que los aspectos relacionados con el Esquema de Ordenamiento Territorial debían ser abordados con el municipio de Pauna; por el contrario, lo que se advierte es que, programó una reunión para aclarar dudas relacionadas con el trámite del licenciamiento. De manera que, resulta incongruente lo concluido por la parte actora, cuando señala que le fue creada la convicción de que la autoridad ambiental no tomaría ninguna decisión de fondo sobre la licencia ambiental, en tanto, se encontraba supeditada a que de forma previa llevara a cabo la supuesta mesa de trabajo. En este sentido, tal como se ha precisado en párrafos anteriores, la confianza legítima se genera frente al cambio de una regulación con la que el administrado hubiese generado una expectativa de un derecho y que de forma intempestiva la administración decida cambiar dicha regulación, circunstancia que no acontece en el sub judice, en tanto desde el auto que admitió la solicitud de licencia ambiental, se indicó que la aplicación del Decreto 2820 de 2010, normativa que reglamenta el trámite de las solicitudes de licencia ambiental (vigente al momento de la solicitud), la cual, no establece que previa decisión sobre el otorgamiento de la licencia ambiental, la autoridad ambiental deba desarrollar mesas de trabajo con la empresa solicitante. Entonces, al no generarse cambios en las reglas establecidas para el trámite de licencias ambientales, ni advertirse modificaciones en las condiciones del mismo, se concluye sin lugar a dudas, la inexistencia de alguna expectativa seria y fundada generada a la empresa Explomincol S.A.C.I., De conformidad con lo expuesto, contrario a lo expresado por la actora en la demanda, evidencia la Sala que en el caso que se estudia no se advierte afectación alguna al principio de confianza legítima, ni la buena fe.

**DEBIDO PROCESO – Inexistencia de vulneración por cuanto no se encontró que Corpoboyacá hubiese incurrido en el desconocimiento de la normatividad aplicable a los licenciamientos ambientales.**

Esgrime la parte actora que Corpoboyacá no atendió los términos establecidos en los numerales 4 y 5 del artículo 2.2.2.3.6.3 del Decreto 1076 de 2015, manifiesta que dichas normas establecen que la autoridad ambiental debió proferir el auto que declara reunida la información y la resolución que otorga o niega la licencia ambiental, dentro de los 30 días siguientes a que el municipio de Pauna allegará el concepto que le fue requerido. Frente a este aspecto, en primera medida, dirá la Sala que, la norma incumplida a la que hace referencia la parte actora, no es la que resulta aplicable al trámite de licenciamiento, toda vez que, la solicitud de Licencia Ambiental, presentada por Explomincol S.A.C.I. para el proyecto de exploración de esmeraldas en zona rural del municipio de Pauna, se radicó el 15 de agosto de 2012, y la misma fue admitida por Corpoboyacá mediante Auto No.1512 de 2 de octubre de 2012, fecha para la cual se encontraba vigente el Decreto No. 2820 de 2010. Ahora, si bien se advierte que, el Decreto No.2820 de 2010 fue derogado por el artículo 53 del Decreto No.2041 de 2014, al establecer el régimen de transición dispuso en el numeral 1° del artículo 52 lo siguiente: “Los proyectos, obras o actividades que iniciaron los trámites para la obtención de una licencia ambiental o el establecimiento de un plan de manejo ambiental o modificación de los mismos, continuarán su trámite de acuerdo con la norma vigente en el momento de su inicio*.”* (Resaltado de Sala). Bajo ese entendido, el trámite de la licencia ambiental solicitada por la parte actora debe regirse por el Decreto No.2820 de 2010, normativa vigente al momento de su inicio. (…) De acuerdo con la normatividad citada, se logra colegir que el trámite de licencia ambiental solicitada por la empresa Explomincol S.A.C.I., para el proyecto de explotación de un yacimiento de esmeraldas amparado por el Contrato de Concesión Minera No.BKR-093, localizado en zona rural del municipio de Pauna, debe regirse por el Decreto No. 2820 de 2010, normativa vigente al momento en que fue presentada la solicitud de licencia ambiental, y en que fue proferido el auto que la admitió. Ahora, comoquiera que el argumento va dirigido a la presunta vulneración al debido proceso por el incumplimiento de los términos procesales establecidos para el trámite de la licencia ambiental, la Sala encuentra pertinente, señalar el trámite que establece el Decreto No.2820 de 2010 respecto de las solicitudes de licencia ambiental, el cual en su artículo 25 dispone: (..)

**DEBIDO PROCESO – Inexistencia de vulneración por incumplimiento de términos en expedición de licencia ambiental.**

Si bien el cumplimiento de los términos dentro de un procedimiento administrativo constituye garantía para la empresa que solicita la licencia ambiental, con el fin de que sea resuelta su solicitud sin dilaciones, también lo es que, ante su incumplimiento debe verificarse en cada caso, si se desconoció o no el derecho al debido proceso. En el caso estudiado se observa que la solicitud de licencia ambiental ha surtido el siguiente trámite: i) mediante Auto No.1512 de 2 de octubre de 2012, Corpoboyacá admitió la solicitud de Licencia Ambiental presentada por la Empresa Explomincol S.A.C.I. para la explotación de esmeraldas proyecto amparado por el Contrato de Concesión Minera No.BKR-093, posteriormente, ii) el 15 de mayo de 2014, realizó una visita técnica, iii) el 11 de febrero de 2015 emitió concepto Técnico Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental No.BR-JN0020/14, iv) luego, mediante Auto No.1134 de 6 de julio de 2015, requirió a la empresa Explomincol S.A.C.I., para que en el término de dos meses presentara información complementaria para Estudio de Impacto Ambiental – EIA, v) después mediante Oficio No.150-013753 de 27 de diciembre de 2016, Corpoboyacá solicitó pronunciamiento a la Alcaldía municipal de Pauna sobe la compatibilidad del proyecto minero con los usos de suelo planificados por el municipio; más adelante vi) mediante Auto No.2066 de 30 de diciembre de 2016, declaró reunida la información requerida dentro del trámite de Licencia Ambiental, vii) enseguida mediante Oficio No. AMP-E-SP-013 de 2017 la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Pauna, dando cumplimiento a lo ordenado por Corpoboyacá, emitió pronunciamiento sobre la compatibilidad del proyecto minero y los usos de suelo del municipio, viii) con posterioridad fue proferida la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020, por medio de la cual la Dirección General de Corpoboyacá niega la licencia ambiental solicitada por la empresa, y ix) finalmente mediante Resolución No.1565 de 8 de septiembre de 2020, la Dirección General de Corpoboyacá resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020. De lo anterior se advierte que, de acuerdo con el trámite establecido para la solicitud de licencias ambientales, Corpoboyacá tenía la potestad de solicitar al municipio de Pauna información dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la expedición del auto de 2 de octubre de 2012 que admitió la solicitud de licencia ambiental, sin embargo, requirió el concepto del municipio el 27 de diciembre de 2016; ahora una vez allegada la información requerida, la autoridad ambiental tenía el término de cinco (5) días hábiles para expedir el auto de trámite que declarara reunida toda la información para decidir, y finalmente, a partir de la ejecutoria del anterior auto anterior, la autoridad ambiental contaba con veinticinco (25) días hábiles para decidir la viabilidad del proyecto; pero, en este caso, el Auto que declaró reunida la información requerida dentro del trámite de Licencia Ambiental fue expedido el 30 de diciembre de 2016, y la Resolución No.0338, por medio de la cual se niega la licencia ambiental fue proferida el18 de febrero de 2020, esto es, excediendo evidentemente el término de los 25 días que establece la norma. Así las cosas, los términos previstos en los numerales 2, 4 y 5 del artículo 25 del Decreto 2820 de 2010, fueron excedidos por Corpoboyacá, por lo tanto, procederá la Sala a dilucidar si el incumplimiento de dichos plazos conlleva la vulneración al debido proceso, y si al mismo tiempo, implica que los actos administrativos demandados pierdan validez y en consecuencia sean nulos. En primer lugar, dirá la Sala que el derecho al debido proceso administrativo se encuentra recogido en el artículo 29 de la Constitución Política, donde se determina que su aplicación se extiende a “*toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.* De igual manera, el artículo 209 *ejusdem* y el numeral 1.º del artículo 3.º de la Ley 1437 de 2011 incluyen al debido proceso como principio fundamental de la función administrativa. (…) Con el propósito de establecer cuáles vicios de forma tienen la virtud suficiente para ser constitutivos de causal de nulidad de actos administrativos la jurisprudencia del Consejo de Estado ha clasificado los vicios de forma en sustanciales o esenciales y los simplemente no esenciales; esta diferenciación es relevante en tanto que únicamente los calificados como sustanciales o esenciales configuran causal de nulidad mas no las omisiones, defectos o irregularidades del procedimiento administrativo formales de menor talante que no alteran de manera alguna la decisión material de la administración ni tampoco su validez. Al respecto el Alto Tribunal Contencioso, ha señalado: (…) De acuerdo con la jurisprudencia citada, se puede colegir que, frente a la irregularidad o violación del procedimiento en la formación y aprobación del acto administrativo dado el carácter instrumental de las formas procesales, no toda irregularidad genera una causal de nulidad sino solamente aquellas denominadas sustanciales, es decir, que podrán presentarse actuaciones en las que no obstante haberse producido sin un ceñimiento estricto a la ley no alcanzan a configurar una causal de nulidad por virtud del principio de trascendencia por no tener la suficiente fuerza como para afectar la validez del acto administrativo que se trate. En esos términos, tenemos que sólo las formalidades o trámites de carácter sustancial, cuya inobservancia genere consecuencias gravosas en la formación del acto final, e incluso en los intereses y derechos del administrado, dan lugar a la vulneración del derecho al debido proceso. Entonces, el hecho de que Corpoboyacá haya excedido los términos dispuestos para efecto de adelantar el trámite del licenciamiento ambiental, no conlleva *per se* que los actos administrativos demandados pierdan validez o sean nulos de forma automática; pues tal irregularidad o inobservancia de las normas procesales dictadas para impulsar la referida actuación administrativa, no conlleva el desconocimiento de formalidades de índole sustancial que afecten el núcleo esencial del debido proceso y las garantías constitucionales del administrado, por cuanto, tal circunstancia no incide en la decisión de fondo con la que culminó la actuación administrativa, es decir, que de no haber existido tal irregularidad, el acto administrativo que define la situación jurídica debatida tampoco hubiese tenido un sentido sustancialmente diferente, es decir que la decisión se hubiese mantenido. Además, la parte actora no explicó ni demostró que la demora en la expedición de los actos administrativos le haya causado consecuencias realmente dañinas para sus intereses, *pues* se limitó a señalar que dicho error procedimental “implica graves perjuicios económicos y morales, puesto que es muy grande el esfuerzo que implica, llevar a consideración de la CORPORACION, un proyecto minero, para que ella decida negarle su viabilidad ambiental, con un argumento irrespetuoso del procedimiento legal…” De conformidad con lo expuesto, el cargo relacionado con la presunta vulneración al debido proceso no tiene vocación de prosperidad.

**INFRANCCIÓN A LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE - Inexistencia por haberse aplicado la normatividad que correspondía.**

Al respecto sostuvo que, Corpoboyacá no aplicó todos los elementos necesarios para analizar el ítem de los usos del suelo, en la solicitud de licencia ambiental, toda vez que en su criterio, el único documento en el que soportó su decisión fue el Oficio No.000767 de 20 de enero de 2017 de la Secretaría de Planeación de Obras Públicas del municipio de Pauna, pues no realizó un análisis acompañado de la revisión integral del Acuerdo 019 de 2015 que regula el ordenamiento territorial del municipio de Pauna, al desconocer que el artículo 48 de dicha normativa reconoce de forma generalizada que en el territorio existen tradicionalmente actividades mineras, especialmente para la exploración y explotación de esmeraldas. Frente a este punto, resulta pertinente traer en cita el Decreto 2080 de 2010, normativa que regula el trámite de la licencia ambiental solicitada por la parte demandante, la cual frente al estudio que debe realizarse por parte de las autoridades ambientales a efectos de establecer la viabilidad del otorgamiento o no de la licencia ambiental, señala: (…). De conformidad con las normas citadas, las decisiones que tomen las autoridades ambientales respecto de la evaluación de los estudios ambientales, deben regirse y orientarse con los lineamientos definidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos, expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, a su vez, conforme lo establece el referido manual, deben acatarse los instrumentos sobre el uso del suelo del área donde se ejecutará el proyecto minero, con la finalidad de establecer y valorar la compartibilidad del proyecto con el ordenamiento del territorio; y a su vez, podrá recurrirse a los conceptos técnicos o la información requerida a otras autoridades o entidades. (…) Entonces, del análisis desplegado por Corpoboyacá se observa que los actos acusados se fundamentaron en las normas que regulan el trámite de licenciamiento ambiental y los parámetros establecidos para el estudio de la viabilidad sobre el otorgamiento o no de la licencia, habida cuenta que la evaluación del estudio de impacto ambiental se realizó atendiendo los lineamientos del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales expedido por el Ministerio de Ambiente, el cual a su vez dispone que deben tenerse en cuenta la compatibilidad del proyecto minero frente a los usos establecidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauna (Acuerdo No.019 de 2015), respecto del área o polígono donde se desarrollaría el proyecto minero; por lo tanto, están soportados en las normas que reglamentan las situaciones fácticas y jurídicas que corresponden a la realidad y que tienen plena validez; no son contrarios a las normas que regulan la materia y en ellos se observa un análisis detallado de la situación particular. Ahora, sostiene la parte actora que se desconoció el artículo 48 del Acuerdo No.019 de 2015 el cual, en su criterio reconoce de forma generalizada que en el territorio existen tradicionalmente actividades mineras, especialmente para la exploración y explotación de esmeraldas. A este respecto, se traerá en cita el referido artículo con el fin de determinar si el mismo fue desconocido por la demandada. (…) De la interpretación del artículo al que se hace referencia, no es posible colegir de forma alguna que en el municipio de Pauna estén permitidas forma generalizada las actividades mineras, si bien indica que en el municipio pueden desarrollarse actividades de minería, las condiciona a la obtención de licencias y permisos para dicho fin, por lo que, no puede darse a dicho artículo la interpretación que pretende la parte demandante. En esa medida, en el Sub examine no encuentra que al efectuarse las valoraciones probatorias y normativas, de forma concreta en lo que tiene que ver con la regulación de los usos de suelo dentro polígono donde se va a desarrollar el proyecto de explotación de un yacimiento de esmeraldas amparado por el Contrato de Concesión Minera No.BKR-093, localizado en las veredas “Topito y Quibuco, Quipama y Okima, Capez y Chorrera, Caracol, Ibama, Topogrande y Tunel y Guamal del municipio de Pauna”, Corpoboyacá hubiese incurrido en el desconocimiento de la normatividad aplicable a los licenciamientos ambientales; sino, por el contrario, se evidenció pleno apego a los preceptos que enmarcan la situación puesta en su conocimiento, pues corresponde con un análisis sistemático y coherente del espectro procedimental y sustancial que enmarca la evaluación de los estudios ambientales para establecer la viabilidad de la aprobación de una licencia ambiental, la cual estuvo debidamente soportada en el marco legal pertinente, sin que las manifestaciones y pruebas aportadas por la parte demandante, puedan desvirtuar las conclusiones a las que arribó la autoridad ambiental. Por lo expuesto, el cargo estudiado no tiene vocación de prosperidad.

**FALSA MOTIVACIÓN - Noción / FALSA MOTIVACIÓN - Inexistencia en el caso concreto por error en acto administrativo que niega licencia ambiental al hacerse mención a un municipio distinto.**

Frente al cual señaló que los actos administrativos demandados tienen un grave yerro de transcripción, al mencionar en su parte considerativa al municipio de la Victoria, cuando en realidad el proyecto se localiza en el municipio de Pauna, circunstancia que interpreta como falsa motivación, pues en su criterio, muestra que lo decidido por Corpoboyacá no se realizó bajo un estudio detallado sobre el impacto ambiental. Así entonces, la falsa motivación se presenta cuando la autoridad que expide el acto administrativo lo fundamenta en hechos inexistentes o que no se encuentren debidamente probados, de igual forma, cuando los hechos existentes no son valorados en debida forma. En el sub examine, el argumento de la parte actora en este sentido se centra en las inconsistencias presentadas en la parte considerativa de la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020, en donde en un párrafo se hizo mención del municipio de La Victoria, y no al municipio de Pauna, lo cual, en su sentir constituye falsa motivación, en tanto de ahí se desprende que Corpoboyacá no realizó un análisis particular y detallado respecto del impacto ambiental. (…) Si bien es cierto, se presentó un error al señalarse que no se podía desconocer el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de La Victoria, también lo es que en el mismo párrafo se indica que el plan de ordenamiento territorial al que se hace referencia es el contenido en el Acuerdo 019 de 10 de julio de 2015, mediante el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauna, además el análisis probatorio realizado por Corpoboyacá no se hizo frente al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de La Victoria, sino frente al del municipio de Pauna, lo cual se observa que a lo largo de la mentada resolución. Nótese, que dicha inconsistencia presentada en la parte considerativa del acto administrativo, no tiene la suficiente fuerza para concluir que la decisión tomada por la entidad no se realizó bajo un análisis detallado sobre las particularidades del caso en concreto, puesto que las documentales relacionadas con solicitud de Licencia Ambiental para el proyecto de exploración de esmeraldas que tendría como ubicación la zona rural del municipio de Pauna – Boyacá fue detallada una a una, además la decisión final fue el resultado del estudio de cada uno de los elementos probatorios obrantes en el expediente, y de la normatividad que regula el uso del suelo en la jurisdicción del municipio de Pauna y no del municipio de La Victoria. En ese sentido, no puede predicarse que el acto administrativo adolece de falsa motivación, máxime cuanto la parte actora no presentó argumentos diferentes al error de digitación presentado en la resolución, ni logró demostrar que la valoración probatoria fuera equivocada o que el estudio del impacto ambiental se hubiese hecho con fundamento en usos de suelo de un municipio diferente o alejados de la realidad. Por ello, aunque se citó equivocadamente un municipio diferente a donde se llevaría cabo el proyecto, esa mención no se erige por sí en falsa motivación del acto, puesto que la equivocación comentada, consistió en una simple mención incorrecta en un párrafo del acto administrativo, por lo que, se considera que dicha deficiencia en la estructura formal del acto administrativo deviene en insustancial, carece de gravedad, y es insuficiente para dar por sentado que hubo falsa motivación en la expedición del acto. Por lo anteriormente expuesto, el cargo de nulidad no prospera.

**DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD – Inexistencia por no haberse expuesto en forma concreta el concepto de violación.**

Sostuvo que las resoluciones demandadas desconocen el derecho a la igualdad, en tanto en el municipio de Pauna existen otros títulos mineros para la explotación de esmeraldas, los cuales han recibido licencias ambientales por parte de Corpoboyacá; al respecto la entidad demandada contestar la demanda señaló que las fechas de expedición de los actos administrativos que otorgaron las licencias ambientales a las que se hacen referencia la parte demandante, son diferentes a las del trámite de solicitud de licencia ambiental realizada por la empresa Explomincol S.A.C.I., puesto que las mismas fueron otorgadas antes de la sentencia C-273 de 25 de mayo de 2016.En este caso se advierte que las licencias ambientales respecto de los títulos mineros a los que hace alusión la parte actora, fueron expedidas por Corpoboyacá mediante actos administrativos de fechas 11 de noviembre de 2004, 27 de julio de 2005 y 21 de septiembre de 2015, las cuales divergen de forma evidente frente a la época en que fueron expedidos los actos administrativos que en este caso se demandan, en tanto fueron proferidas con una diferencia entre 5 y 16 años, por lo que no es posible ejercer un juicio de igualdad, en tanto debe considerarse que las normas y jurisprudencia relativa a las competencias, trámite y expedición de las licencias ambientales han sufrido modificaciones. Además, la parte actora no hizo ningún esfuerzo en exponer de forma concreta las razones o tópicos por los que considera se vulnera el derecho a la igualdad, ni logró demostrar que se encuentre en un mismo estadio de igualdad respecto de los títulos mineros a los que si le fueron otorgadas las licencias; pues recuérdese que cada trámite de licenciamiento ambiental debe ser estudiado de forma particular, para lo cual debe tenerse en cuenta las condiciones de cada título minero y los usos del suelo dentro del polígono donde se desarrolle cada proyecto minero. Con base en lo expuesto, se advierte que la decisión de la entidad no quebrantó el derecho a la igualdad de la empresa Explomincol S.A.C.I., dado que la entidad actuó dentro del marco de la legalidad, por lo tanto, la Sala despachará desfavorablemente el presente cargo.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| [https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\_procesos.](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100241001500123)  [aspx?guid=150012333000202100241001500123](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100241001500123) |



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala de Decisión No. 5

Magistrada Ponente: Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, Diez (10) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control: | Nulidad y Restablecimiento del Derecho |
| Demandante: | **Exploraciones y Explotaciones Minerales de Colombia S.A.C.I - Explomincol SACI** |
| Demandado: | Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá |
| Expediente: | 15001-23-33-000-**2021-00241**-00 |
| Link de consulta: | [https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\_procesos.](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100241001500123)  [aspx?guid=150012333000202100241001500123](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100241001500123) |

# OBJETO DE LA DECISIÓN

Se procede a proferir sentencia de primera instancia en el trámite iniciado por Exploraciones y Explotaciones Minerales de Colombia Sociedad Anónima Comercializadora Internacional – EXPLOMINCOL SACI, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, en adelante Corpoboyacá.

**I.** **ANTECEDENTES**

**Demanda (Archivo 2 pdf 00002) [[1]](#footnote-1)**

# Pretensiones

1. La demandante formuló las siguientes pretensiones:

*“(…)*

***PRIMERA:*** *Se declare la nulidad de todas y cada una de las decisiones adoptadas en la Resolución No.0338 del 18 de febrero de 2020, confirmada en Resolución No. 1565 del 8 de septiembre de 2020, por medio de la cual, principalmente se niega la solicitud de licencia ambiental para el proyecto de explotación minera de**esmeraldas del CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA No. BKR-093.*

***SEGUNDO. -****En consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de la sociedad*

*EXPLORACIONES Y EXPLOTACIONES MINERALES DE COLOMBIA*

*SOCIEDAD ANONIMA COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL –*

*EXPLOMINCOL SACI, identificada con Nit. 830078286-6, en su calidad de concesionaria del CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA No. BKR-093, y solicitante del trámite de licencia ambiental No. OOLA/0043-12; a que CORPOBOYACA, realice una evaluación integral de todos y cada uno de los elementos que conforman el Estudio de Impacto Ambiental entregado como soporte de la solicitud de la**licencia ambiental.* ***TERCERO. -*** *Se ordene a CORPOBOYACA, el desarchivo del expediente No.*

*OOLA/0043-12, para efectos de que realice el cumplimiento de la anterior petición.”*

*(sic)*

# Fundamentos fácticos

2. Como hechos relevantes, expuso que:

* Con radicado No.150-12819 de 12 de septiembre de 2012, radicó ante Corpoboyacá solicitud de licencia ambiental para el proyecto minero de explotación de esmeraldas No.BKR-093 localizado en el municipio de Pauna.

* A través del Auto No.1134 de 6 de julio de 2015, Corpoboyacá realizó evaluación del trámite de licencia ambiental, y en el mismo, requirió una información complementaria para el Estudio de Impacto Ambiental – EIA.

* Con radicado No.017791 de 19 de diciembre de 2015, Explomincol SACI atendió el requerimiento hecho por Corpoboyacá.

* El 27 de diciembre de 2016 Corpoboyacá solicitó pronunciamiento por parte de la alcaldía de Pauna – Boyacá, a fin de determinar la compatibilidad del proyecto de explotación de esmeraldas en el Contrato de Concesión Minera No.BKR-093.

* Mediante radicado No.000767 de 20 de enero de 2017, la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Pauna dio respuesta al requerimiento, indicando los usos del suelo dentro del polígono objeto del contrato.

* El 23 de enero de 2020 el Grupo de Evaluación de la Subdirección de Administración de Recursos Naturales emitió Concepto Técnico No.20048 de 23 de enero de 2020, en el que, entre otros, sostuvo que las proyecciones mineras en el marco del Contrato de Concesión No. BKR-093 se encuentran dentro de zonas donde las actividades mineras se entienden como prohibidas por el uso del suelo.

* El 30 de enero de 2020 Explomincol SACI, presentó derecho de petición ante Corpoboyacá solicitando que de forma previa a la emisión de cualquier decisión dentro del procedimiento de licencia ambiental, se realizara una mesa de trabajo sobre aspectos relacionados con el uso del suelo y el estado actual del trámite de licenciamiento ambiental.

* A través de Oficio No. 150-001933 de 2 de marzo de 2020, el Subdirector de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá dio respuesta a la petición anterior, indicándose que el estado de licenciamiento se puso en conocimiento mediante un certificado de trámite emitido el 18 de enero de 2020, y en lo relacionado con el uso del suelo señaló que debía ser tratado de forma directa con el municipio. Sin embargo, programo una mesa de trabajo para el 28 de marzo de 2020.

* Que, en vista de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, con ocasión a la pandemia del COVID-19, el Subdirector de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá remitió mediante correo electrónico el Oficio No.150-002926 de 24 de abril de 2020, en el que le informaba a Explomincol SACI que la mesa de trabajo quedaba suspendida hasta una nueva fecha.

* Mediante Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020, Corpoboyacá negó la licencia ambiental solicitada, acto administrativo que fue notificado el 23 de junio de 2020.

* El 7 de julio de 2020 Explomincol SACI, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020, en el que solicitó la revocatoria de la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020. El recurso fue resuelto por el Director General de Corpoboyacá mediante Resolución No.1565 de 8 de septiembre de 2020, confirmando la resolución recurrida.

# Fundamentos de derecho

1. La parte actora manifestó que los actos administrativos demandados vulneraron el principio constitucional de la confianza legítima como desarrollo de la buena fe, en razón a que, la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá mediante las respuestas contenidas en los Oficios No.150-001933 de 2 de marzo de 2020 y 150-002926 de 14 de abril de 2020, creó en la empresa Explomincol SACI la convicción acerca de que una vez superada la emergencia sanitaria por el Covid-19, se celebraría la mesa de trabajo solicitada el 30 de enero de 2020, y por tanto, no emitiría decisión alguna dentro del procedimiento de licenciamiento ambiental hasta tanto la mesa de trabajo se llevara a cabo.

1. Sostuvo que, Corpoboyacá traicionó y fue incoherente con el compromiso que adquirió con Explomincol SACI, relacionado con celebrar una mesa de trabajo antes de que profiriera una decisión de fondo sobre el trámite de la licencia ambiental; en tanto, de conformidad con el principio de buena fe, que debe permear toda la actividad administrativa, Corpoboyacá debió cumplir con que lo informado en sus respuestas.

1. Indicó que la realización de la mesa de trabajo resultaba de gran transcendencia, en tanto su objetivo era que Corpoboyacá dentro del procedimiento de la licencia, conociera algunas consideraciones observadas en el Acuerdo Municipal de Pauna No.19 de 2015, por medio del cual se adopta el Esquema de

Ordenamiento Territorial, y de forma específica lo reglamentado en el artículo 48, que en su criterio establece que *“todas las actividades mineras que se desarrollen en el Municipio de Pauna, no es que estén prohibidas por falta de mención específica, sin que, sólo estarían condicionadas a las licencias y permisos que para tal fin otorgan la autoridad minera y la autoridad ambiental…”(sic).*

1. Expuso como segundo cargo la vulneración al debido proceso, frente al cual indicó que Corpoboyacá no respeto los términos y parámetros fijados en los numerales 4 y 5 del artículo 2.2.2.3.6.3 del Decreto 1076 de 2015[[2]](#footnote-2) relacionados con la evaluación del estudio de impacto ambiental, esto en la medida en que, no atendió al término de 30 días que exige la norma.

1. Señaló que Corpoboyacá el 27 de diciembre de 2016 requirió concepto técnico sobre los usos del suelo al municipio de Pauna, y posteriormente por Auto No.2066 de 30 de diciembre de 2016, declaró reunida la información requerida dentro del trámite de licencia ambiental, lo que en su criterio no concuerda con lo dispuesto en la norma, pues el auto que declare reunida la información debió emitirse dentro de los 30 días, posteriores a los 20 días con los que el municipio de Pauna contaba para allegar el concepto.

1. Indicó que la Resolución No.338 de 18 de febrero de 2020 fue proferida 4 años después del auto que declaró reunida la información, por lo que, tampoco respetó el término de 30 días referido en el numeral 5° del artículo 2.2.2.6.3. del Decreto 1076 de 2015, y en ese entendido, la decisión debió proferirse antes del 13 de febrero de 2017.

1. Planteó como tercer cargo el que denominó infracción a las normas en que debía fundarse, argumentó que Corpoboyacá no aplicó todos los elementos necesarios para analizar el ítem de los usos del suelo, en la solicitud de licencia ambiental, toda vez que el único documento que utilizó fue el Oficio No.000767 de 20 de enero de 2017 de la Secretaría de Planeación de Obras Públicas del municipio de Pauna.

1. Sostuvo que el análisis de estudio de impacto ambiental obedece a un procedimiento reglado, técnico y exhaustivo, el cual no solo se obtiene con el certificado de uso de suelos, sino que debió ser acompañado de la revisión completa del Acuerdo 019 de 2015 que regula el ordenamiento territorial del municipio de Pauna.

1. Afirmó que el artículo 48 del Acuerdo 019 de 2015 del municipio de Pauna, reconoció de forma generalizada que en el territorio existen tradicionalmente actividades mineras, especialmente para la exploración y explotación de esmeraldas, por lo que condicionó su uso a la obtención de los permisos de la autoridad minera y ambiental, entidades que, de acuerdo a sus competencias, de manera coordinada, concurrente y subsidiaria, deben definir si el proyecto minero puede o no ser ejecutado.

1. Frente al análisis realizado por Corpoboyacá al estudiar el otorgamiento o no de la licencia ambiental, dijo:

*“(…) la evaluación realizada por CORPOBOYACA se limitó erróneamente al último punto del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, esto es, su componente territorial, descrito en el Numeral 10 del Anexo B-2., dejando sin análisis los demás ítems, con la grave consecuencia de que tuvo un análisis parcializado e incorrecto del instrumento de ordenamiento territorial del Municipio de Pauna.*

*3.2. Otro elemento integrante de este inconformismo, consiste en que CORPOBOYACA al analizar la respuesta que la Secretaría Planeación y Obras Públicas del Municipio de Pauna, contenida en el radicado de CORPOBOYACA bajo el No. 000767 del 20 de enero de 2017, debió haber solicitado o analizado que dicho documento no corresponde a un concepto integral, ya que éste, simplemente fue un certificado de uso de suelo, donde nada se analiza sobre la actividad minera en el territorio de Pauna, siendo el aspecto más importante solicitado en el concepto requerido a la entidad territorial. Por tanto, CORPOBOYACA antes de haberse pronunciado negando la licencia ambiental, debió haber buscado la forma de ampliar la respuesta recibida, en el sentido de que se complementara con la realidad minera que estaba buscando establecer”.*

1. Expuso como cuarto cargo el de falsa motivación, frente al cual señaló que los actos administrativos demandados tienen un grave yerro de transcripción, el cual se interpreta como falsa motivación, pues mencionó al municipio de la Victoria, cuando en realidad el proyecto se localiza en el municipio de Pauna, lo que en su criterio, denota que la decisión de Corpoboyacá se realizó bajo un parámetro de estandarización de decisiones (copia y pega), y no bajo un esquema de un análisis pormenorizado del estudio de impacto ambiental.

1. Como quinto argumento refirió el poder indirecto de veto a la minería, frente al cual dijo que Corpoboyacá realizó un análisis desproporcionado del precedente jurisprudencial, en la medida en que el área del título minero BKR-093 estaba prohibida la minería dentro de los usos del suelo, sin revisar integralmente el Acuerdo 19 de 2015, concluyendo de forma indirecta que el municipio de Pauna vetó la actividad minera en su territorio; lo que en su criterio, no se acompasa con las interpretaciones y parámetros fijados por la Corte Constitucional en las sentencias SU-095 de 2018, C-273 de 2016 y T-342 de 2019, en las que se estableció que no se puede generar en los municipios la idea de que cuentan con poder autónomo para vetar proyectos mineros, toda vez que en este tipo de actividades sus competencias deben integrarse con las de los entes nacionales y regionales que regulan la actividad extractiva, a partir de los principios de concurrencia y subsidiariedad.

1. Finalmente, como último cargo indicó la vulneración al derecho fundamental de igualdad, frente al cual sostuvo que en el municipio de Pauna existen otros títulos mineros para la explotación de esmeraldas, los cuales han recibido licencias ambientales por parte de Corpoboyacá, a pesar de que en criterio de la entidad no pueden ser otorgadas por que en el municipio no está contemplada la actividad minera dentro de los usos del suelo.

**II.** **TRÁMITE PROCESAL**

# Presentación y admisión de la demanda

1. La demanda fue radicada el 15 de marzo de 2021 (Archivo n.°17), correspondiéndole por reparto a la presente Sala de Decisión, que por auto del 23 de abril de 2021 inadmitió la demanda para que estimara de manera razonada la cuantía y aportará de forma íntegra los documentos indicados en el acápite de pruebas de la demanda (Archivo No.19).

1. Una vez subsanada la demanda, mediante auto del 21 de mayo de 2021 se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor (Archivo n.°22).

# Contestación de la demanda (Archivo n.°25)

1. A través de apoderada judicial, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá se opuso a las pretensiones de la demanda, expuso como argumentos de defensa que, el representante legal de la empresa Explomincol S.A.C.I., mediante petición con radicado No.1556 de 30 de enero de 2020, no solicitó una mesa de trabajo previa emisión a cualquier decisión de fondo dentro del trámite de la licencia ambiental solicitada, sino que indicó que el objeto de la reunión era *“revisar el estado actual del trámite de licenciamiento ambiental del proyecto minero amparado por el contrato de concesión BKR-093”,* y en la misma expresó su preocupación de que al ser revisado el instrumento de ordenamiento territorial del municipio de Pauna, le fuera negada la licencia ambiental, en virtud de que dicho instrumento se encontraba desactualizado. Por lo que, no es posible endilgar vulneración alguna a la confianza legítima, en tanto son inconsistentes los hechos plasmados en la demanda con las actuaciones desplegadas por la entidad, en relación con el objeto de la mesa de trabajo.

1. Sostuvo que debe diferenciarse entre la competencia que tiene Corpoboyacá para actuar en el marco de la potestad que como autoridad ambiental le corresponde, y la competencia legal que en materia de ordenación del territorio ostenta la autoridad ambiental. Agregó que, mediante radicado No.1556 de 30 de enero de 2020 fue enfático en señalarle al representante legal de Explomincol S.A.C.I. que los asuntos relacionados con el ordenamiento territorial son responsabilidad de los municipios.

1. Indicó que el trámite de licenciamiento ambiental es un procedimiento reglado por el Decreto 2820 de 2010, vigente para el momento de la solicitud de licencia ambiental, el cual no establece la obligación de realizar mesas de trabajo, sin embargo, la entidad accedió a programar una fecha para su realización, en aplicación de los principios que rigen las actuaciones administrativas, con la salvedad de que el objeto versaba únicamente sobre el trámite de licenciamiento ambiental de competencia de la autoridad.

1. En cuanto a la presunta vulneración al debido proceso, manifestó que a partir de la expedición de la sentencia C-273 de 25 de mayo de 2016, Corpoboyacá realiza la revisión de la compatibilidad de los proyectos mineros con los usos del suelo planificados por el municipio, por lo que, en cumplimiento de sus competencias como autoridad ambiental requirió al municipio de Pauna para que emitiera un pronunciamiento sobre la distribución de los usos de suelo identificados dentro del polígono minero, y de esta manera, sostuvo que, la decisión de requerir un informe por parte del municipio de Pauna, no se debió a un capricho de la autoridad ambiental, como equivocadamente se manifiesta en la demanda, sino que tenía como finalidad contar con la información necesaria para tomar una decisión de fondo respecto del licenciamiento ambiental.

1. Precisó que, Corpoboyacá no vulneró el debido proceso al emitir el Oficio No.013753 de 27 de diciembre de 2016, con el cual se requería información al municipio de Pauna, y con posterioridad haber emitido el Auto No.2066 de 30 de diciembre de 2016, que declaró reunida la información requerida, toda vez que, es con la información requerida que logra obtener la información necesaria para determinar la viabilidad del otorgamiento o no de la licencia ambiental.

1. Frente al reproche relacionado con que no se respetó numeral 5° del artículo 2.2.2.6.3, al haberse proferido la Resolución No.338 de 18 de febrero de 2020, 4 años después del auto que declaró reunida la información, señaló en primera medida que al caso no le es aplicable el Decreto 1076 de 2015, sino el Decreto 2820 de 2010; agregó que la entidad ha adelantado el trámite de conformidad con sus posibilidades, teniendo en cuenta la capacidad operativa de la entidad, la carga laboral, congestión y el número de trámites ambientales que se llevan en la entidad; y trajo en cita la sentencia T-230 de 2013 proferida por la Corte Constitucional, y una sentencia del Consejo de Estado, relacionadas con el incumplimiento de los términos procesales.

1. Luego de hacer mención sobre la naturaleza y funciones de Corpoboyacá, sostuvo que las normas relativas al ordenamiento y uso del suelo de los entes territoriales donde se pretenda desarrollar un proyecto o actividad minera deben ser acatadas sin excepción alguna, por lo que, la autoridad ambiental no puede desconocer lo establecido en el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauna – Acuerdo No.019 de 10 de julio de 2015.

1. Señaló que el numeral 10 del Anexo B-2 del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, establece que los proyectos deben suministrar los elementos de juicio sobre el uso del suelo del área de cubrimiento, los cuales deben ser tenidos en cuenta durante la evaluación de la compatibilidad del proyecto frente al ordenamiento del territorio; por lo que, en cumplimiento de ello, la revisión de la compatibilidad del proyecto minero con los usos de suelo planificados por el municipio, se soportó en la información remitida por el municipio de Pauna y el Concepto Técnico No.20048 de enero de 2020 emitido por la misma autoridad ambiental (Corpoboyacá), con lo cual concluyó que dentro del polígono del proyecto minero, se encuentran como usos de suelo los siguientes: i) el forestal protector, ii) agropecuario tradicional y forestal, iii) agropecuario tradicional a semi – mecanizado y forestal, y no se encuentra la explotación minera como uso de suelo reglamentada.

1. Aclaró que el artículo 3° de la Resolución No.338 de 18 de febrero de 2020, indicó la posibilidad de radicar una nueva solicitud, pero en el entendido de que al ser el Esquema de Ordenamiento Territorial un Instrumento que formula, aprueba e implementa el ente territorial, es viable la posibilidad de que dichos instrumentos sean actualizados por la entidad competente, caso en el cual pueden verse modificadas las especificaciones relacionada con la compatibilidad de la actividad minera y el uso del suelo en el área de desarrollo del proyecto minero.

1. En cuanto al cargo de falsa motivación, expuso que contrario a lo afirmado por el demandante, en la Resolución No.338 de 18 de febrero de 2020 se presentó un error formal de digitación, que está contemplado en el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, el cual no afecta el sentido de la decisión y puede ser corregido en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte.

1. Frente a la presunta vulneración del derecho a la igualdad, sostuvo que las fechas de expedición de los actos administrativos que han otorgado las licencias ambientales a las que se hacen referencia en la demanda, son diferentes a las del trámite de solicitud de licencia ambiental realizada por la empresa Explomincol S.A.C.I., puesto que las mismas fueron otorgadas antes de la sentencia C-273 de 25 de mayo de 2016, sentencia que declaró inexequible el aparte subrayado en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, esto es: “*Artículo 37. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.”.* Por lo tanto, no es posible que se desprenda vulneración alguna al derecho a la igualdad, pues a partir de la expedición de la referida sentencia, quedaba en cabeza de los entes territoriales determinar en sus instrumentos de ordenación del territorio la compatibilidad de las actividades mineras con los usos del suelo planificados por el municipio.

1. Por último propuso como excepción de fondo, la que denominó legalidad del acto cuya nulidad se demanda, en lo concerniente a ella, sostuvo que los actos administrativos demandados, están revestidos de presunción de legalidad y fueron expedidos en acatamiento de las disposiciones que rigen la normatividad ambiental vigente; sumado a que Corpoboyacá no puede hacer caso omiso a lo dispuesto en los Esquemas de Ordenamiento Territorial y aprovechamiento de los recursos naturales de su territorio, y que contrario a esto, están obligados a acatarlos.

Memorial presentado por el apoderado de la empresa Explomincol S.A.C.I.

1. Mediante escrito radicado el 20 de septiembre de 2021, el apoderado de la empresa Explomincol S.A.C.I., solicitó que al realizarse el estudio jurídico que defina el asunto se tenga presente la decisión contenida en la sentencia C – 145 de 20 de mayo de 2021, por medio de la cual, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 125 de la Ley 2106 de 2019. (Archivo No.33)

# Trámite sentencia anticipada

1. En auto de 10 de diciembre de 2021 (Archivo No.34) se hizo referencia a las excepciones propuestas, para señalar que aquellas que no tienen connotación de previas si no que se tratan de argumentos de defensa, serán resueltas con el fondo del asunto.

1. En la misma providencia el Despacho resolvió: **i)** abstenerse de realizar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, **ii)** incorporó y tuvo como pruebas las documentales allegadas por las partes, **iii)** negó las pruebas documentales solicitadas por la parte actora, **iv)** requirió al Concejo municipal de Pauna para que allegue copia del Acuerdo No.019 de 2015, mediante el cual se estableció el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio, **v)** se ordenó que una vez ejecutoriada la providencia, se corriera traslado a las parte de las pruebas, y **vi)** se fijó el litigio.

1. Con posterioridad, en auto de 29 de abril de 2022 se corrió traslado a las partes para que presentarán alegatos de conclusión por escrito y al Ministerio Público para que conceptúe. (archivo No. 38)

# Alegatos de conclusión

1. **La parte demandada, Corpoboyacá (Archivo No.40).** Reiteró de forma general los argumentos expuestos en la demanda, y señaló que la Corporación fue garante al debido proceso, eficacia, celeridad y moralidad administrativa, en tanto siguió las reglas establecidas para el trámite de licenciamiento ambiental, y en armonía con las condiciones técnicas observadas por los profesionales de la entidad, es que se decide negar el trámite de licenciamiento.

1. Dijo que, no se vulneró la confianza legítima, en tanto, toda la actuación siguió las reglas establecidas en las normas y no se presentó un cambio abrupto de las reglas de juego para el administrador.

1. Señaló que, mediante sentencia C-273 de 2016, la disposición contenida en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 salió del ordenamiento jurídico, y con ello la obligación imperativa para las autoridades ambientales de su no aplicabilidad en el marco de los procesos ambientales, lo que se tradujo en que a partir de dicha sentencia, en cabeza de los entes territoriales se debía determinar en los Instrumentos de Ordenación de Territorio la compatibilidad de las actividades mineras con los usos de suelo planificados por el municipio. Y por su parte, Corpoboyacá como autoridad ambiental, en el marco de la solicitud de licencias ambientales, debe realizar la revisión de compatibilidad del proyecto minero con los usos de suelo planificados por el municipio.

1. Sostuvo que, los actos administrativos se encuentran suficientemente motivados, que respetan el marco jurídico de las normas en que deben fundarse, en tanto tuvo en cuenta el Acuerdo No. 019 de 2015 mediante el cual se establece el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio, sin desconocer garantías del orden superior, pues si bien limitan la actividad económica, dicha limitante tiene mayor peso jurídico pues su fin, no es otro que la defensa del medio ambiente y la correcta administración de los recursos naturales no renovables.

1. Conforme a lo expuesto, solicitó sea exonerada de responsabilidad alguna, en tanto, los actos administrativos demandados gozan de presunción de veracidad, la cual no fue desvirtuada por la parte actora.

**III.** **CONSIDERACIONES**

# Competencia

1. La Sala es competente para conocer del presente asunto de conformidad con lo señalado en el artículo 152, numeral 3° y en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que se trata de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, cuya cuantía fue estimada en más de 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, dejando en claro que las reformas que en materia de competencia introdujo la Ley 2080/21 aún no se encuentran vigentes a la fecha de presentación de la demanda.

1. De otra parte, la Sala advierte que en el presente caso no se encuentra reparo alguno en lo que tiene que ver con la oportunidad de la presentación de la demanda, el cumplimiento del requisito de procedibilidad y la legitimación de hecho en la causa de las partes, en consecuencia, se procederá a abordar el estudio de fondo del asunto, teniendo en cuenta las pretensiones de la demanda, así como las excepciones y argumentos de defensa de la entidad demandada.

# Problema jurídico

1. Las preguntas que orientaron la fijación del litigio en auto de 10 de diciembre de 2021 dentro del proceso de la referencia fueron las siguientes:

* + ¿debe declararse la nulidad de las Resoluciones No. 0338 del 18 de febrero de 2020 y 1565 del 8 de septiembre de 2020, por medio de las cuales Corpoboyacá negó la licencia ambiental para el proyecto de explotación minera conforme el contrato de concesión No. BKR-093?

1. A efectos de resolver el anterior planteamiento, deberán resolverse las siguientes preguntas:

* + ¿la entidad demandada vulneró el principio de confianza legítima de la actora, al programar reunión para resolver las dudas sobre el trámite del otorgamiento de la licencia ambiental y luego cancelarla, para emitir los actos acusados?

* + ¿Si con la expedición de las resoluciones demandadas se desconoció el debido proceso ordenado en el Decreto 1076 de 2015, al parecer, por desconocer el término de 30 días de que trata su artículo 22.2.3.6.3?

* + ¿Si la actuación de Corpoboyacá, no tuvo en cuenta el Acuerdo 019 de 2015, por el cual se estableció el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauna, en especial los usos del suelo y lo indicado en el artículo 48 respecto a la actividad minera?

* + En consecuencia, ¿si los actos demandados, adolecen de falsa motivación y desviación de poder?

* + ¿Si se desconoció el derecho a la igualdad de la parte actora, en razón al otorgamiento de diversas licencias ambientales para la actividad de minería al interior de la jurisdicción del municipio de Pauna?

# Tesis de la Sala

43. Luego de examinar cada uno de los cargos de la demanda, la Sala advierte que la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No.0338 del 18 de febrero de 2020 y No. 1565 del 8 de septiembre de 2020; en tanto evidencia la Sala que en el caso que se estudia:

1. no se advierte afectación alguna al principio de confianza legítima, ni la buena fe, al no generarse cambios en las reglas establecidas para el trámite de licencias ambientales, ni advertirse modificaciones en las condiciones del mismo, por lo tanto, no existe ninguna expectativa seria y fundada generada a la empresa Explomincol S.A.C.I. por parte de Corpoboyacá respecto de que la decisión de fondo estaba supeditada a que de forma previa se llevara a cabo una mesa de trabajo;
2. que el hecho de que Corpoboyacá haya excedido los términos dispuestos para efecto de adelantar el trámite del licenciamiento ambiental no conlleva *per se* que los actos administrativos demandados pierdan validez o sean nulos de forma automática; pues tal irregularidad o inobservancia de las normas procesales dictadas para impulsar la referida actuación administrativa, no conlleva el desconocimiento de formalidades de índole sustancial que afecten el núcleo esencial del debido proceso; iii) no se encuentra que Corpoboyacá hubiese incurrido en el desconocimiento de la normatividad aplicable a los licenciamientos ambientales; sino, por el contrario, se evidenció pleno apego a los preceptos que enmarcan la situación puesta en su conocimiento, pues corresponde con un análisis sistemático y coherente del espectro procedimental y sustancial que enmarca la evaluación de los estudios ambientales para establecer la viabilidad de la aprobación de una licencia ambiental, la cual estuvo debidamente soportada en el marco legal pertinente; iv) no puede predicarse que el acto administrativo adolece de falsa motivación, al citarse equivocadamente un municipio diferente a donde se llevaría cabo el proyecto, en tanto, la equivocación comentada, consistió en una simple mención incorrecta en un párrafo del acto administrativo, por lo que, se considera que dicha deficiencia en la estructura formal del acto administrativo deviene en insustancial, carece de gravedad, y es insuficiente para dar por sentado que hubo falsa motivación en la expedición del acto;
3. no se advierte que en este caso se haya pasado por alto el precedente de la Corte Constitucional o que se haya dado una interpretación equivocada de este, pues la jurisprudencia constitucional es clara en señalar que la competencia del Gobierno central de regular temas relacionados con actividades económicas, como lo es la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluye con las competencias que han sido asignadas a entidades territoriales, por lo que deberán ejercerse respetando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, esto sin desconocer que cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio; y,
4. se advierte que la decisión de la autoridad ambiental no quebrantó el derecho a la igualdad de la empresa Explomincol S.A.C.I., en tanto no es posible ejercer un juicio de igualdad respecto de otros títulos mineros que han recibido licencias ambientales, pues no se evidencia que se encuentren en escenarios que permitan ejercer un juicio de igualdad.

44. En hilo con lo anterior, no es procedente declarar la nulidad de los actos demandado, y consecuencia, las pretensiones de la demanda serán negadas.

**Caso concreto**

# De la valoración probatoria

45. **Prueba documental:** Se otorgará valor probatorio a los documentos que reposan en el plenario. Ello, en la medida que no fueron tachados y los tuvieron a su disposición durante todo el proceso, de conformidad con la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2014[[3]](#footnote-3).

# Hechos probados

Expediente trámite Licencia Ambiental No. OOLA-00043/12 (Archivo No. 29)

* El 15 de agosto de 2012 la Empresa Exploraciones y Explotaciones Minerales de Colombia Sociedad Anónima Comercializadora Internacional – EXPLOMINCOL S.A. C.I. presentó ante Corpoboyacá el Formulario Único Nacional de solicitud de Licencia Ambiental, para el proyecto de exploración de esmeraldas que tendría como ubicación el municipio de Pauna – Boyacá, veredas Topilo, Quibuco y Topogrande. (Pág. 5).

* Con la solicitud de licencia ambiental fueron aportados: i) Plano de localización del proyecto (Pág. 17), ii) Contrato de concesión para la exploración y explotación de esmeraldas No.BKR-093 de 12 de agosto de 2003, celebrado entre la Empresa Nacional de Minería Ltda. -MINERCOL- y Exploraciones y Explotaciones Minerales de Colombia Sociedad Anónima Comercializadora Internacional – EXPLOMINCOL S.A. C.I. (Págs. 19-39); iii) Certificado de registro Minero (Págs. 41 - 44); iii) Formato de solicitud de verificación asuntos ambientales de 15 de agosto de 2012 (Págs. 54 – 57); iv) Plan de Manejo Ambiental para las labores mineras a desarrollar en el área del contrato BKR-093 en el municipio de Pauna – Boyacá, elaborado por la Empresa Explomincol S.A.C.I. (Págs. 66 – 97).

* Oficio No.150 mediante el cual Corpoboyacá requiere al solicitante de la licencia, una documentación adicional previo al estudio de admisión de la licencia. (Pág. 98):

* Auto No.1512 de 2 de octubre de 2012, por medio del cual se admite la solicitud de Licencia Ambiental presentada por la Empresa Explomincol S.A.C.I., para la explotación de esmeraldas proyecto amparado por el Contrato de Concesión Minera No.BKR-093, en un área ubicada en las veredas Topilo y Quibuco y Quipama y Okima del municipio de Pauna – Boyacá (Págs. 101 – 102).

* Visita Técnica Licencia Ambiental realizada por Corpoboyacá el 15 de mayo de 2014 (Págs. 193 – 195).

Lista de chequeo para evaluación de Estudios de Impacto Ambiental – EIA de solicitudes o modificación de licencia ambiental No.BJ-0020/14 (Págs. 197 – 209).

* Concepto Técnico Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental No.BRJN0020/14 de 11 de febrero de 2015, el cual indica: (Págs. 211 – 223).

*“Desde el punto de vista técnico se recomienda requerir a la empresa*

*EXPLORACIONES Y EXPLOTACIONES MINERALES DE COLOMBIA,*

*EXPLOMINCOL S.A.C.I., (…) para que en un término de sesenta (60) días contados a partir de la notificación del acto administrativo que acoja este concepto técnico presente la siguiente información complementaria al Estudio de Impacto Ambiental, teniendo en cuenta y ajustado a la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales (MAVOT 2010), los Términos de Referencia adoptados por esta Corporación para explotaciones mineras, los cuales pueden ser consultados en la página web* [*www.corpoboyacá.gov.co,*](http://www.corpoboyacá.gov.co/) *y las observaciones realizadas a lo largo del presente concepto técnico”*

* Auto No.1134 de 6 de julio de 2015, por medio del cual se requiere a la empresa Explomincol S.A.C.I., para que en el término de dos meses presente información complementaria para Estudio de Impacto Ambiental – EIA, el cual debería ajustarse a la metodología general para la presentación de estudios ambientales. (Págs. 225 – 230).

* Solicitud de 11 de agosto de 2015, mediante la cual el representante legal de la empresa Explomincol S.A.C.I., solicita certificación del trámite de licencia ambiental. (Pág. 237).

* Certificación de 21 de septiembre de 2015 suscrita por la Subdirectora de Administración de Recursos Naturales, en la que se indica el estado actual de trámite de licencia ambiental, y señala entre otros: *“…Que, en la actualidad, el expediente OOLA-0043/12 se encuentra adelantando el trámite que para tal efecto determina el Decreto 2820 de 2010 y demás normas complementarias para el Licenciamiento Ambiental”* (Pág. 241).

* Memorial radicado el 23 de septiembre de 2015 por el representante legal de la empresa Explomincol, mediante el cual solicita el plazo de 6 meses para presentar la información requerida en el Auto No.1134 de 6 de julio de 2015.

(Pág. 242).

* Oficio No.150012312 de 17 de noviembre de 2015 mediante el cual la Subdirectora de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá da respuesta a la solicitud de prórroga, informándose que le otorga un plazo de 1 mes adicional. (Pág. 254).

* Memorial de 17 de diciembre de 2015 mediante el cual la Empresa

Explomincol S.A.C.I., allega la información adicional solicitada mediante Auto 1134 de 6 de julio de 2015. (Págs. 256 - 409).

Oficio No.150-013753 de 27 de diciembre de 2016, mediante el cual Corpoboyacá, solicita pronunciamiento a la Alcaldía municipal de Pauna, para que determine la compatibilidad del proyecto de exploración de un yacimiento de esmeralda dentro del Contrato de Concesión No.BKR-093 ubicado en las veredas Quipama y Oquima, Capez y Chorrera, Topito y Quibuco, Topo Grande, Caracol, Ibama, Tunel y Guamal, con los usos del suelo planificados por el municipio. (Págs. 410 – 411).

* Auto No.2066 de 30 de diciembre de 2016, por medio del cual se declara reunida la información requerida dentro del trámite de Licencia Ambiental.

(Págs. 412 – 413).

* El 19 de enero de 2017 Explomincol S.A.C.I, presentó petición ante Corpoboyacá, para que le fuera expedida certificación sobre el estado del trámite de licencia ambiental. (Pág. 414).

* Mediante Oficio No. AMP-E-SP-013 de 2017 la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Pauna, dando cumplimiento a lo ordenado por Corpoboyacá, emitió pronunciamiento sobre el trámite de licenciamiento ambiental (Págs. 417- 420)

* Certificación No.150-001499 de 2 de febrero de 2017, suscrita por la Subdirección Administrativa de Recursos Naturales de Corpoboyacá, en la que se indica*: “(…) Que, en la actualidad, el expediente OOLA-00043/12, se encuentra en etapa de evaluación pendiente de proferir Resolución de fondo”*

(Págs. 421-422)

* El 23 de enero de 2020 Explomincol S.A.C.I, presentó petición ante Corpoboyacá, para que le fuera expedida certificación sobre el estado del trámite de licencia ambiental. (Pág. 433).

* El 30 de enero de 2020 el representante legal de la Empresa Explomincol S.A.C.I., solicita a Corpoboyacá se programe mesa de trabajo con el siguiente objeto: *“revisar el estado actual del trámite de licenciamiento ambiental del proyecto minero amparado por el contrato de concesión BKR-093, teniendo en cuenta que de acuerdo con el sistema de evaluación; aspecto que nos preocupa en razón a que a pesar de contar con el Auto No.2066 de diciembre de 2016, donde Corpoboyacá declaró reunida la información requerida dentro del trámite de Licencia Ambiental, el municipio no ha actualizado su esquema territorial (POT) lo que puede dar como resultado la no aprobación de la licencia ambiental por faltar el certificado del uso del suelo apto para minería, a pesar de que el municipio de Pauna y el sector donde se localiza el título minero BKR-093 cuenta con vocación minera para la esmeraldas”* (Págs. 486 - 488)

Concepto Técnico de Evaluación Ambiental para solicitud de Licencia Ambiental de 23 de enero de 2020, del cual se destaca la siguiente conclusión: (Págs. 437 - 442).

*“(…)*

# *4.CONCEPTO TÉCNICO*

***4.1.*** *Desde el punto de vista técnico y ambiental y teniendo en cuenta que dentro del proceso de evaluación se identificó que las* ***proyecciones mineras en el marco del Contrato de Concesión No.BKR-093 se encuentra dentro de zonas donde las actividades mineras se entienden como prohibidas por el uso del suelo,*** *en concordancia con lo establecido en el Acuerdo No.019 del 10 de julio de 2015, que adopta la revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauna y el cual reposa en el Sistema de Información Ambiental Territorial – SIAT de CORPOBOYACÁ, se recomienda remitir el expediente al área jurídica para que realice las actuaciones correspondientes con respecto a la solicitud de Licencia Ambiental presentada por la empresa EXPLORACIONES Y EXPLOTACIONES MINERALES DE COLOMBIA, EXPLOMINCOL S.A. C.I (…) por cuanto los lineamientos jurídicos de la entidad para el proceso de licenciamiento ambiental han establecido que CORPOBOYACÁ debe acatar a cabalidad lo dictado en la Sentencia C-273/16 de la Corte Constitucional.”*

* El 18 de febrero de 2020 fue proferida la Resolución No.0338, por medio de la cual la Dirección General de Corpoboyacá resuelve negar la licencia ambiental solicitada por la empresa EXPLORACIONES Y EXPLOTACIONES MINERALES DE COLOMBIA, EXPLOMINCOL S.A.C., para el proyecto de explotación de un yacimiento de esmeraldas amparado por el Contrato de Concesión Minera No.BKR-093, localizado en las veredas *“Topito y Quibuco, Quipama y Okima, Capez y Chorrera, Caracol, Ibama, Topogrande y Tunel y Guamal del municipio de Pauna”*, argumentando que se presenta una incompatibilidad entre el uso del suelo y el proyecto que se pretende ejecutar, por lo que la autoridad ambiental no puede desconocer las reglamentaciones relativas al uso del suelo del ente territorial donde se pretende desarrollar el proyecto, esto es, lo dispuesto en el

Acuerdo No.019 de 10 de julio de 2015 del municipio de Pauna. (Págs. 443 - 471)

* Mediante Oficio No.150-001933 de 2 de marzo de 2020, la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá da respuesta a la petición de 30 de enero de 2020, en los siguientes términos: (Págs. 489-490)

*“(…) me permito manifestarle que los aspectos relacionados con el estado actual del trámite fueron certificados mediante radicado de salida No.0848 de fecha 3 de febrero de 2020, del cual se adjunta copia, certificación que fue expedida como resultado de la solicitud realizada mediante radicado No.001118 de fecha 23 de enero de 2020 por el señor CARLOS RODOLFO ROJAS CUBILLOS en calidad de Representante Legal EXPLOMINCOL S.A., por otra parte en relación con los aspectos referidos al Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauna, me permito manifestarle que ese instrumento fue actualizado mediante acuerdo municipal No.019 de fecha 10 de julio de 2015, por lo cual y en consideración a que el ordenamiento territorial es responsabilidad de los entes territoriales y que en concordancia con lo conceptuado por la Corte Constitucional, los mismos deben garantizar que dichos instrumentos den alcance a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad del estado, me permito cordialmente sugerirle que los aspectos de uso del suelo los aborde con administración municipal, en aras de concertar y definir las categorías de uso de suelo que aplican al área de influencia de su proyecto por cuanto la minería debe*

*estar contemplada y encontrarse en una categoría de uso por lo menos condicionada para las áreas donde se pretenda desarrollar esa actividad. No obstante en el evento que requiera alguna aclaración respecto del trámite de licenciamiento adelantado, ésta entidad en plena disposición de atender su solicitud, para lo cual se ha programado reunión el próximo, 26 de marzo corriente”*

* El 17 de marzo de 2020 el representante legal de Explomincol S.A.C.I., solicita a Corpoboyacá establecer la hora en que se llevará a cabo la mesa de trabajo programada para el 26 de marzo de 2020. (Págs. 484)

* Oficio No. 150-002926 de 14 de abril de 2020, mediante el cual el subdirector de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá, da respuesta de la petición con radicado No.004834 de 17 de marzo de 2020, informándole Representante Legal de EXPLOMINCOL S.A. que, atendiendo a la solicitud de aplazamiento, y una vez sea superada la emergencia sanitaria se programara nueva fecha para la realización de la mesa de trabajo. (Archivo No.9)

* Mediante correo electrónico de 20 de abril de 2020 el área de notificaciones de Corpoboyacá, en el que se le informa al representante legal de Explomincol sobre la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020, y se le indica la notificación del acto administrativo debe surtirse por medios electrónicos, por lo que, para ese efecto debería enviar una carta en la que solicite la notificación por correo electrónico. Atendiendo a lo informado, mediante correo de 12 de junio de 2020, el representante legal de Explomincol allega carta solicitando la notificación del acto administrativo mediante correo electrónico; y el 23 de junio siguiente se notifica la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020. (Págs. 473 - 477)

* El 7 de julio de 2020 el apoderado judicial de Explomincol S.A.C.I., interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020. (Págs.493-509)

* Mediante Resolución No.1565 de 8 de septiembre de 2020, la Dirección General de Corpoboyacá resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020, confirmando en todas sus partes la resolución recurrida, argumentando que se acataron todos los aspectos facticos y legales correspondientes, realizó la debida recopilación y estudio de la información conforme a los lineamientos legales y técnicos existentes, emitió los actos administrativos a que hubo lugar a lo largo del proceso del licenciamiento, lo que la llevo a la concluir de negar la licencia ambiental solicitada. Acto administrativo notificado el 6 de octubre de 2020 (Págs.510 - 537)

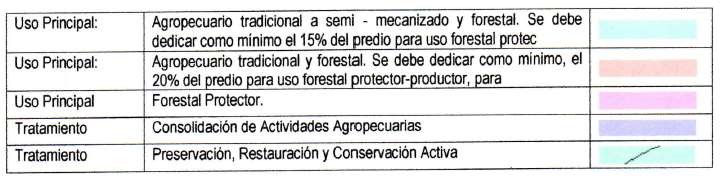
* Obra Concepto Técnico de Evaluación Integral No.1928 de 7 de octubre de 2020 emitido por la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera de la Agencia Nacional de Minería, respecto del Contrato de Concesión BKR-093 de 12 de agosto de 2003 y con registro minero de 20 de noviembre de 2003 (Archivo

No.3)

* Certificación de uso de suelo expedida por la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Pauna, de la cual se destaca: (Archivo No.5)

“*Que la empresa EXPLOMINCOL S.A.C.I. identificado con el NIT.830078286-6, está elaborando el estudio de impacto ambiental para el Contrato de Concesión Minera N°****BKR-093,*** *localizado en jurisdicción del Municipio de Pauna, mediante coordenadas relacionadas y archivo magnético del título para su ubicación, localizado en el área rural (…) en las veredas TOPITO Y QUIBUCO, TUNE Y GUAMAL, PIACHI Y APICHA, HONDA Y VOLCAN con un área de 7280619,622 metros cuadrados, y su respectivo uso:*

*(…)*



(…)”

* Mediante escrito radicado el 25 de enero de 2022, en cumplimiento del auto de 10 de diciembre de 2021, el presidente del Concejo Municipal de Pauna, allegó el Acuerdo No.019 de 10 de julio de 2015, *“Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauna”*

## Análisis del caso

1. De acuerdo con el contenido de la demanda, la Sala observa que la controversia se suscita, sobre la legalidad de la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020, mediante la cual se negó la licencia ambiental solicitada por la empresa Explomincol S.A.C.I, para el proyecto de explotación de un yacimiento de esmeraldas amparado por el Contrato de Concesión Minera No.BKR-093, localizado en el área rural del municipio de Pauna – Boyacá, y la Resolución No.1565 de 8 de septiembre de 2020, por medio de la cual se confirma la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020. La parte actora fundamenta la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, en seis cargos, así: **i)** vulneración del principio de confianza legitima como desarrollo de la buena fe, **ii)** vulneración al debido proceso, **iii)** infracción de las normas en que debía fundarse, **iv)** falsa motivación, **v)** poder indirecto de veto a la minería, y **vi)** vulneración del derecho fundamental de igualdad.

1. Por su parte, la entidad demandada sostiene que los actos administrativos están revestidos de presunción de legalidad, se encuentran suficientemente motivados, y respetan el marco jurídico de las normas en que deben fundarse, en tanto, se acataron las disposiciones que rigen la normatividad ambiental vigente, y lo dispuesto en el Acuerdo No. 019 de 2015 mediante el cual se establece el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Pauna, pues en la revisión de la compatibilidad del proyecto minero con los usos de suelo planificados por el municipio, se concluyó que, dentro del polígono del proyecto minero, no se encuentra como uso de suelo permitido el de explotación minera.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala procederá al análisis de cada uno de los cargos de ilegalidad expuestos en la demanda, como a continuación se indica:

1. **Primer cargo**: **vulneración del principio de confianza legítima**, sostuvo la parte demandante que, que dicho principio se trasgrede por parte de Corpoboyacá al no llevarse a cabo la celebración de una mesa de trabajo antes de que profiriera la decisión de fondo sobre el trámite de la licencia ambiental; en tanto, mediante las respuestas contenidas en los Oficios No.150-001933 de 2 de marzo de 2020 y 150002926 de 14 de abril de 2020, creó en la empresa Explomincol S.A.C.I la convicción acerca de que una vez superada la emergencia sanitaria por el Covid-19, se celebraría la mesa de trabajo solicitada el 30 de enero de 2020, y en ese entre tanto, no emitiría decisión alguna dentro del procedimiento de licenciamiento ambiental.

1. En lo referente al principio de confianza legítima, debe decirse que se encuentra directamente relacionado con el de seguridad jurídica, contemplado en la Constitución Política en los artículos 1° y 4°, a su vez se relaciona con el principio de buena fe, contenido en el artículo 83 *ibídem.*

1. La Corte Constitucional ha definido el principio de confianza legítima, en los siguientes términos:

*““(…) la confianza legítima ha de entenderse como la expectativa cierta de que una situación jurídica o material, abordada de cierta forma en el pasado, no sea tratada de modo extremadamente desigual en otro periodo, salvo que exista una causa constitucionalmente aceptable que legitime su variación. En este sentido, esta Corporación ha sostenido que “el administrado no es titular de un derecho adquirido sino que simplemente tiene una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica* ***no serán modificadas intempestivamente****, y en consecuencia su situación jurídica puede ser modificada por la Administración.*[*”*[78]](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-073-17.htm#_ftn78)*Como elemento incorporado al de buena fe, la confianza legítima puede proyectarse en el hecho de que se espere la perpetuación de específicas condiciones regulativas de una situación*[[79]*,*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-073-17.htm#_ftn79) *o la posibilidad de que no se apliquen exigencias más gravosas de las ya requeridas para la realización de un fin, salvo que existan razones constitucionalmente válidas para ello”.*[[80]*.*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-073-17.htm#_ftn80)*”[[4]](#footnote-4) (Resaltado de Sala).*

1. La misma Corporación, en sentencia de unificación precisó que la confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones, así lo ha señalado:

*“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política´*[***[81]****.*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-073-17.htm#_ftn81)

*Lo anterior no significa que las autoridades están impedidas para adoptar modificaciones normativas o cambios políticos para desarrollar planes y programas que consideran convenientes para la sociedad. La aplicación del principio de la buena fe lo que significa es que la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.*

*Ahora bien, debe aclararse que la confianza o la buena fe de los administrados no se protegen garantizando la estabilidad de actos u omisiones ilegales o inconstitucionales sino a través de la compensación, no necesariamente monetaria, del bien afectado. Igualmente, este principio tampoco significa `ni donación, ni reparación, ni resarcimiento, ni indemnización, como tampoco desconocimiento del principio de interés general*[*´****[82]****.*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-073-17.htm#_ftn82)*”[[5]](#footnote-5)*

1. Conforme a la jurisprudencia citada, es dable sostener que con el principio de confianza legítima se pretende mantener una situación favorable al interesado frente a los cambios bruscos o inesperados efectuados por la administración, por lo tanto, no se trata de amparar derechos adquiridos, si no de una mera expectativa generada en una determinada situación de hecho o regulación jurídica para que no sea modificada intempestivamente.

1. Entonces, el principio de confianza legítima consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban determinada situación con los particulares, pues con este se busca amparar unas expectativas validas que se hayan hecho los administrados bajo las condiciones anteriores. De tal forma, la confianza legítima se genera frente al cambio de una regulación con la que el administrado hubiese generado una expectativa de un derecho, y que de forma intempestiva la administración decida cambiar dicha regulación, y con ella se cambien abruptamente las condiciones de los administrados.

1. Bajo ese entendido, es necesario referirnos a la normativa que fue aplicada en el trámite del licenciamiento ambiental, a fin de determinar si le fueron cambiadas de forma súbita e inesperada las condiciones y si con ello se modificó una situación de hecho o de derecho frente a la cual la empresa Explomincol S.A.C.I., ya había generado un expectativa seria y fundada.

1. En este caso, mediante Auto No.2512 de 2 de octubre de 2012, Corpoboyacá admitió la solicitud de licencia ambiental, el cual en su parte considerativa precisó: “Que la solicitud presentada reúne los requisitos mínimos exigidos en el artículo 24 del Decreto 2820 de 2010, por lo que, es procedente admitirla e iniciar el trámite correspondiente”, de esta forma queda evidenciado que, desde el inicio del trámite de licenciamiento, Corpoboyacá precisó que la normativa a aplicar sería la establecida en el Decreto 2820 de 2010[[6]](#footnote-6), vigente para el 15 de agosto de 2012, fecha en que la Empresa Exploraciones y Explotaciones Minerales de Colombia Sociedad Anónima Comercializadora Internacional – EXPLOMINCOL S.A. C.I. presentó ante Corpoboyacá la solicitud de licencia ambiental.

1. Frente a ese aspecto, dirá la Sala de que una vez analizado el Decreto 2820 de 2010, que reglamenta el trámite de las solicitudes de licencia ambiental, es posible colegir que, dentro del trámite de licencias ambientales, no se establece el desarrollo de mesas de trabajo por parte de la autoridad ambiental, previa decisión del otorgamiento o no de la licencia ambiental.

1. Ahora, la parte actora, sostiene que Corpoboyacá a través de las respuestas contenidas en los Oficios No.150-001933 de 2 de marzo de 2020 y 150-002926 de 14 de abril de 2020, generó en la empresa Explomincol S.A.C.I la convicción acerca de la realización de una mesa de trabajo, y con ella la confianza de que antes de proferir una decisión de fondo se realizaría la misma; por lo tanto, a fin de determinar si con las respuestas emitidas, la autoridad ambiental generó una expectativa legitima frente al trámite que sería aplicado, a tal punto que de forma intempestiva haya cambiado abruptamente las condiciones del trámite, veamos:

1. De acuerdo con las documentales relacionadas en los hechos probados, se observa lo siguiente: i) el 30 de enero de 2020 la empresa Explomincol S.A.C.I. presentó una solicitud ante Corpoboyacá en la que requería se programara una mesa de trabajo, con el fin único de revisar el estado actual del trámite de licenciamiento ambiental, además en la misma solicitud, expuso su preocupación sobre la posibilidad de que no fuera aprobada la licencia ambiental, ante la falta del certificado del uso del suelo apto para minería, porque el municipio de Pauna no ha actualizado su esquema territorial, ii) Corpoboyacá mediante Oficio No.150-001933 de 2 de marzo de 2020, dio respuesta a la solicitud, informándole a la empresa solicitante que, en relación con el estado actual del trámite de licenciamiento ya había expedido una certificación indicándose dicho aspecto, a su vez le sugirió a la parte actora que, los aspectos relacionados con el Esquema de Ordenamiento Territorial debían ser abordados con el municipio de Pauna, al ser la entidad competente para definir las categorías de uso de suelo que se aplican al área de influencia del proyecto; y le indica que en el evento de que requerir alguna aclaración sobre el trámite de la licencia, sería atendida, por lo que programó una **reunión** para el 26 de marzo siguiente. Finalmente, mediante Oficio No. 150-002926 de 14 de abril de 2020, Corpoboyacá, informa que, atendiendo a una solicitud de aplazamiento de Explomincol S.A.C.I., y una vez sea superada la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, con ocasión a la pandemia del COVID-19, se programaría nueva fecha para la realización de la reunión solicitada.

1. De la solicitud de 30 de enero de 2020 presentada por la empresa Explomincol S.A.C.I., y las respuestas emitidas por Corpoboyacá, se advierte de forma clara que, la autoridad ambiental nunca accedió a programar el desarrollo de alguna mesa de trabajo, y mucho menos para tratar aspectos relacionados con el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauta (Acuerdo No.019 de 2015), pues en su respuesta dejo manifiestamente expreso que los aspectos relacionados con el Esquema de Ordenamiento Territorial debían ser abordados con el municipio de Pauna; por el contrario, lo que se advierte es que, programó una reunión para aclarar dudas relacionadas con el trámite del licenciamiento. De manera que, resulta incongruente lo concluido por la parte actora, cuando señala que le fue creada la convicción de que la autoridad ambiental no tomaría ninguna decisión de fondo sobre la licencia ambiental, en tanto, se encontraba supeditada a que de forma previa llevara a cabo la supuesta mesa de trabajo.

1. En este sentido, tal como se ha precisado en párrafos anteriores, la confianza legítima se genera frente al cambio de una regulación con la que el administrado hubiese generado una expectativa de un derecho y que de forma intempestiva la administración decida cambiar dicha regulación, circunstancia que no acontece en el sub judice, en tanto desde el auto que admitió la solicitud de licencia ambiental, se indicó que la aplicación del Decreto 2820 de 2010, normativa que reglamenta el trámite de las solicitudes de licencia ambiental (vigente al momento de la solicitud), la cual, no establece que previa decisión sobre el otorgamiento de la licencia ambiental, la autoridad ambiental deba desarrollar mesas de trabajo con la empresa solicitante.

1. Entonces, al no generarse cambios en las reglas establecidas para el trámite de licencias ambientales, ni advertirse modificaciones en las condiciones del mismo, se concluye sin lugar a dudas, la inexistencia de alguna expectativa seria y fundada generada a la empresa Explomincol S.A.C.I.,

1. De conformidad con lo expuesto, contrario a lo expresado por la actora en la demanda, evidencia la Sala que en el caso que se estudia no se advierte afectación alguna al principio de confianza legítima, ni la buena fe.

1. **Segundo cargo: violación al debido proceso**, esgrime la parte actora que Corpoboyacá no atendió los términos establecidos en los numerales 4 y 5 del artículo

2.2.2.3.6.3 del Decreto 1076 de 2015, manifiesta que dichas normas establecen que la autoridad ambiental debió proferir el auto que declara reunida la información y la resolución que otorga o niega la licencia ambiental, dentro de los 30 días siguientes a que el municipio de Pauna allegará el concepto que le fue requerido.

1. Frente a este aspecto, en primera medida, dirá la Sala que, la norma incumplida a la que hace referencia la parte actora, no es la que resulta aplicable al trámite de licenciamiento, toda vez que, la solicitud de Licencia Ambiental, presentada por Explomincol S.A.C.I. para el proyecto de exploración de esmeraldas en zona rural del municipio de Pauna, se radicó el 15 de agosto de 2012, y la misma fue admitida por Corpoboyacá mediante Auto No.1512 de 2 de octubre de 2012, fecha para la cual se encontraba vigente el Decreto No. 2820 de 2010.

1. Ahora, si bien se advierte que, el Decreto No.2820 de 2010 fue derogado por el artículo 53 del Decreto No.2041 de 2014[[7]](#footnote-7), al establecer el régimen de transición dispuso en el numeral 1° del artículo 52 lo siguiente: *“Los proyectos, obras o actividades que iniciaron los trámites para la obtención de una licencia ambiental o el establecimiento de un plan de manejo ambiental o modificación de los mismos, continuarán su trámite de acuerdo con la norma vigente en el momento de su inicio.”* (Resaltado de Sala). Bajo ese entendido, el trámite de la licencia ambiental solicitada por la parte actora debe regirse por el Decreto No.2820 de 2010, normativa vigente al momento de su inicio.

1. De igual forma, el Decreto No.1076 de 20158, en su artículo 2.2.9.3.1.17 el dispuso régimen de transición que se aplicaría, en los siguientes términos:

*“****1.*** *Aquellos que a partir de la entrada en vigencia del presente capítulo cuentan con acto administrativo de inicio de trámite para la obtención de licencia ambiental o su modificación,* ***continuarán el trámite sujetos a la norma vigente al momento de su inicio.*** *Sin embargo, podrán acogerse a lo dispuesto en el presente capítulo, en lo que consideren pertinente, hasta antes de que la autoridad ambiental expida el acto administrativo que declara reunida la información para el otorgamiento de la licencia ambiental, caso en el cual se iniciarán los términos para la evaluación del proceso de licenciamiento. (…)”* (Resaltado de Sala)

1. De acuerdo con la normatividad citada, se logra colegir que el trámite de licencia ambiental solicitada por la empresa Explomincol S.A.C.I., para el proyecto de explotación de un yacimiento de esmeraldas amparado por el Contrato de Concesión Minera No.BKR-093, localizado en zona rural del municipio de Pauna, debe regirse por el Decreto No. 2820 de 2010, normativa vigente al momento en que fue presentada la solicitud de licencia ambiental, y en que fue proferido el auto que la admitió.

1. Ahora, comoquiera que el argumento va dirigido a la presunta vulneración al debido proceso por el incumplimiento de los términos procesales establecidos para el trámite de la licencia ambiental, la Sala encuentra pertinente, señalar el trámite que establece el Decreto No.2820 de 2010 respecto de las solicitudes de licencia ambiental, el cual en su artículo 25 dispone:

***“Artículo 25. De la evaluación del estudio de impacto ambiental.*** *Una vez realizada la solicitud de Licencia Ambiental se surtirá el siguiente procedimiento:*

* 1. *A partir de la fecha de radicación del Estudio de Impacto Ambiental con el lleno de los requisitos establecidos para el efecto en los artículos 21 y 24 del presente decreto, la autoridad ambiental competente, contará con cinco (5) días hábiles para expedir el auto de inicio de trámite de Licencia Ambiental el cual deberá publicarse en los términos del artículo* ***70*** *de la* ***Ley 99 de 1993****.*
  2. *Ejecutoriado el auto de inicio de trámite, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes la autoridad ambiental, solicitará a otras autoridades o entidades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deben ser remitidos en un plazo no superior a veinte (20) días hábiles, contados desde la fecha de radicación de la comunicación correspondiente.*
  3. *Recibida la información o vencido el término de requerimiento de informaciones a otras autoridades o entidades, la autoridad ambiental podrá solicitar al interesado dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes mediante el correspondiente acto administrativo, la información adicional que se considere pertinente. En este caso se suspenderán los términos que tiene la autoridad para decidir de conformidad con lo establecido en el artículo 12 y 13 del* ***C.C.A****.*
  4. *Allegada la información por parte del interesado, la autoridad ambiental en un término de cinco (5) días hábiles expedirá el auto de trámite que declare reunida toda la información requerida para decidir.*

*Así mismo, el interesado podrá hasta antes de la expedición del citado auto, aportar nuevos documentos o informaciones relacionados con el proyecto, obra o actividad, caso en el cual los plazos y términos que tiene la autoridad para decidir comenzarán a contarse desde la ejecutoria del auto que da inicio al trámite siempre y cuando dicha información implique una nueva visita de evaluación o un nuevo requerimiento por parte de la autoridad ambiental a cargo.*

* 1. *La autoridad ambiental competente decidirá la viabilidad del proyecto, obra o actividad, en un término no mayor a veinticinco (25) días hábiles, contados a partir de la expedición del auto que declare reunida la información, la cual será publicada en los términos del artículo* ***71*** *de la* ***Ley 99 de 1993****.*
  2. *Contra la resolución por la cual se otorga o se niega la Licencia Ambiental procede el recurso de reposición ante la misma autoridad ambiental que profirió el acto.”* (Resaltado de Sala).

1. Si bien el cumplimiento de los términos dentro de un procedimiento administrativo constituye garantía para la empresa que solicita la licencia ambiental, con el fin de que sea resuelta su solicitud sin dilaciones, también lo es que, ante su incumplimiento debe verificarse en cada caso, si se desconoció o no el derecho al debido proceso.

1. En el caso estudiado se observa que la solicitud de licencia ambiental ha surtido el siguiente trámite: i) mediante Auto No.1512 de 2 de octubre de 2012, Corpoboyacá admitió la solicitud de Licencia Ambiental presentada por la Empresa Explomincol S.A.C.I. para la explotación de esmeraldas proyecto amparado por el Contrato de Concesión Minera No.BKR-093, posteriormente, ii) el 15 de mayo de 2014, realizó una visita técnica, iii) el 11 de febrero de 2015 emitió concepto Técnico Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental No.BR-JN0020/14, iv) luego, mediante Auto No.1134 de 6 de julio de 2015, requirió a la empresa Explomincol S.A.C.I., para que en el término de dos meses presentara información complementaria para Estudio de Impacto Ambiental – EIA, v) después mediante Oficio No.150-013753 de 27 de diciembre de 2016, Corpoboyacá solicitó pronunciamiento a la Alcaldía municipal de Pauna sobe la compatibilidad del proyecto minero con los usos de suelo planificados por el municipio; más adelante vi) mediante Auto No.2066 de 30 de diciembre de 2016, declaró reunida la información requerida dentro del trámite de Licencia Ambiental, vii) enseguida mediante Oficio No. AMP-E-SP-013 de 2017 la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Pauna, dando cumplimiento a lo ordenado por Corpoboyacá, emitió pronunciamiento sobre la compatibilidad del proyecto minero y los usos de suelo del municipio, viii) con posterioridad fue proferida la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020, por medio de la cual la Dirección General de Corpoboyacá niega la licencia ambiental solicitada por la empresa, y ix) finalmente mediante Resolución No.1565 de 8 de septiembre de 2020, la Dirección General de Corpoboyacá resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020.

1. De lo anterior se advierte que, de acuerdo con el trámite establecido para la solicitud de licencias ambientales, Corpoboyacá tenía la potestad de solicitar al municipio de Pauna información dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la expedición del auto de 2 de octubre de 2012 que admitió la solicitud de licencia ambiental, sin embargo, requirió el concepto del municipio el 27 de diciembre de 2016; ahora una vez allegada la información requerida, la autoridad ambiental tenía el término de cinco (5) días hábiles para expedir el auto de trámite que declarara reunida toda la información para decidir, y finalmente, a partir de la ejecutoria del anterior auto anterior, la autoridad ambiental contaba con veinticinco (25) días hábiles para decidir la viabilidad del proyecto; pero, en este caso, el Auto que declaró reunida la información requerida dentro del trámite de Licencia Ambiental fue expedido el 30 de diciembre de 2016, y la Resolución No.0338, por medio de la cual se niega la licencia ambiental fue proferida el18 de febrero de 2020, esto es, excediendo evidentemente el término de los 25 días que establece la norma.

1. Así las cosas, los términos previstos en los numerales 2, 4 y 5 del artículo 25 del Decreto 2820 de 2010, fueron excedidos por Corpoboyacá, por lo tanto, procederá la Sala a dilucidar si el incumplimiento de dichos plazos conlleva la vulneración al debido proceso, y si al mismo tiempo, implica que los actos administrativos demandados pierdan validez y en consecuencia sean nulos.

1. En primer lugar, dirá la Sala que el derecho al debido proceso administrativo se encuentra recogido en el artículo 29 de la Constitución Política, donde se determina que su aplicación se extiende a “*toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.* De igual manera, el artículo 209 *ejusdem* y el numeral 1.º del artículo 3.º de la Ley 1437 de 2011 incluyen al debido proceso como principio fundamental de la función administrativa.

1. De igual forma, el Consejo de Estado[[8]](#footnote-8) ha precisado que, el derecho al debido proceso es una garantía para equilibrar la relación autoridad – libertad, relación que surge entre el estado y los asociados, y está prevista en favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial, y que, según el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos:

***“****(i) el derecho al juez natural o funcionario competente; (ii) el derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa**y, (iii) las garantías de audiencia y defensa, que, desde luego, incluyen el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que produzca una decisión motivada, el derecho a impugnar la decisión y la garantía de non bis in ídem.”*

1. En la misma providencia, el alto Tribunal sostuvo que no toda irregularidad constituye causal de invalidez de los actos administrativos, por lo que, para que se configure es necesario que la irregularidad sea grave o considerable, así lo ha señalado:

*“(…)*

*La expedición irregular de los actos administrativos atañe, precisamente, al derecho a ser juzgado según las formas propias de cada procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación administrativa.*

*No obstante, no toda irregularidad constituye casual de invalidez de los actos administrativos. Para que prospere la causal de nulidad por expedición irregular es necesario que la irregularidad sea grave pues, en principio, en virtud del principio de eficacia, hay irregularidades que pueden sanearse por la propia administración, o entenderse saneadas, si no fueron alegadas. Esto, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.”* (Resaltado de Sala),

1. Ahora, en ese sentido, el Consejo de Estado ha precisado que, la vulneración al debido proceso por el incumplimiento de plazos o formalidades no conlleva *per se* la nulidad de los actos administrativos, en tanto debe tratarse del desconocimiento de formalidades de índole sustancial que afecten el núcleo esencial del debido proceso, así lo ha señalado:

*“4.7.-* ***No todo desacato de las formalidades previstas en el ordenamiento jurídico para la expedición de los actos administrativos puede catalogarse como una afectación al debido proceso, de la misma manera que se ha sostenido, que no cualquier irregularidad apareja la nulidad de la decisión****. Debe tratarse del desconocimiento de formalidades de índole sustancial que afecten el núcleo esencial del debido proceso y, en especial, el del derecho de defensa.*

*Cuando las formalidades son consagradas por el ordenamiento en interés de la organización administrativa, su quebranto, en principio, no vulnera el debido proceso y tampoco conduce a la anulación del acto, pero, si las formalidades se prevén en beneficio del administrado o para la salvaguardia de claros principios constitucionales o legales**(llámense también sustanciales), su pretermisión implica violación al debido proceso e ilegalidad de la decisión.*

*4.8.- Este criterio ha sido aceptado de tiempo atrás por la doctrina. Así, entre nosotros, Mario Rodríguez Monsalve explica:*

*“La forma dice relación principalmente con los procedimientos, que básicamente pueden clasificarse en técnicos o de gestión, y en propiamente administrativos. Los primeros tienden a proteger los propios intereses de la Administración, tales como las consultas previas a organismos asesores, los debates en los cuerpos colegiados, etc. Los segundos están constituidos por la serie coordinada de actuaciones preparatorias de una decisión, en virtud de la cual se ha de reconocer un derecho o de imponer una carga a una persona”.*

*Tal como se advierte, este autor clasifica las formas según los intereses a los cuales se dirigen a proteger los procedimientos. Lo que no es más que la regla que acaba de esbozarse, merced a la cual, si dichos procedimientos amparan los intereses administrativos (técnicos o de gestión), la violación de sus formas no necesariamente conduce a la nulidad del acto, pero si imponen una carga o reconocen un derecho al ciudadano (propiamente administrativos) –en otros términos, si se trata de formas que de alguna manera afectan la realidad jurídica del administrado– su no acatamiento se refleja en la nulidad de la decisión irregularmente expedida.*

*Según lo anterior, dentro del trámite para la emisión de un acto administrativo se identifican procedimientos técnicos o de gestión –regidos por formalidades no sustanciales que no afectan necesariamente su validez– y procedimientos propiamente administrativos –caracterizados por la existencia de formalidades sustanciales-, cuya inobservancia por la autoridad genera consecuencias más gravosas para el acto final, por consistir en la violación de requisitos que se encuentran establecidos como garantía de los derechos del administrado, y que, en el plano de la tutela efectiva de los derechos, tornan imperiosa la protección del debido proceso.*

*4.9.- También Michel STASSINOPOULUS manifiesta que sólo la violación de las formas sustanciales genera la nulidad del acto, con prescindencia de la fuente que consagre la formalidad. Veamos:*

*“Por consiguiente sólo el criterio de fondo puede ser útil. Esto significa que el Juez debe apreciar cada caso y buscar el fin mirado por la formalidad, a saber cuál es la garantía por débil que ella sea introducida a favor de los administrados, cuáles serían las consecuencias reales de su omisión y en último lugar cuales son las dudas que esta omisión dejaría en cuanto a la legalidad del acto. En esta apreciación la presunción está siempre a favor del carácter sustancial de las formalidades siguiendo el principio de que la “leges perfectae” es la regla en el derecho público y por consiguiente la omisión de la formalidad entraña lo más a menudo nulidad del acto. Tal es el caso de los conceptos previos, de las disposiciones de funcionarios o el secreto relativo a las gestiones de toda clase, de la comunicación del expediente en los procesos disciplinarios etc.*

*A título excepcional se consideran como formalidades no sustanciales: la firma de un proceso verbal por el secretario al lado de la firma del presidente, el anuncio de una modificación inminente al plan de alineamiento si resulta del expediente que los interesados a pesar de esta omisión tenían conocimiento de la medida contemplada, la falta de mención en el proceso verbal de que la sesión tuvo lugar a determinada hora etc.*

*Hay otras formalidades de carácter mixto cuya violación no entraña nulidad sino cuando el administrado puede demostrar que esta violación ha tenido realmente consecuencias dañinas para sus intereses. Citemos un ejemplo suponiendo que la ley impone que la publicación previa de un documento debe tener lugar un mes antes de la emisión del acto, si ella ha tenido lugar sólo veinte días antes de la emisión no resultará la nulidad del acto si se demuestra que los interesados tuvieron conocimiento de ese documento y se sirvieron de él a voluntad. En este caso podemos decir que la formalidad se subdivide en dos partes la publicación es aquí esencial pero el plazo no lo es, a menos que su violación haya realmente perjudicado los intereses del administrado”.*

*4.10.- Obsérvese, pues, que la doctrina extranjera asocia el concepto de formalidad sustancial a la función de garantía a favor de los intereses del administrado, de ahí que la inobservancia de éstas configuren irregularidades merecedoras de sanción con la nulidad del acto administrativo, pues, de lo contrario, se caería en un formalismo extremo que colisionaría con la salvaguarda de otros intereses igualmente relevantes, como son los fines estatales que guían la actuación de las autoridades públicas.*

*Naturalmente que a ese criterio o pauta, habría que agregar, en primer lugar, el que podría denominarse legal, entendiendo por tal aquel vicio o irregularidad que el legislador explícitamente considere como causal de nulidad del acto, pues, en esas circunstancias, la formalidad debe calificarse como sustancial.*

*Esta idea conduce, necesariamente, a reconocer que si la omisión o cumplimiento irregular de las formas sustanciales es lo único que, en principio, acarrea la invalidez de la decisión administrativa, con mayor razón, será también lo único que cause un menoscabo del debido proceso, pues carecería de lógica avalar la legalidad del procedimiento y no obstante declarar vulnerado con él un derecho fundamental.*

*Se dice que, en principio, porque la regla que se desarrolla en la presente providencia no es absoluta.* ***En cada caso deberá revisarse cuál fue la formalidad omitida o vulnerada y cuál es la finalidad de la misma, para efectos de determinar si es nulo o no el acto demandado.”*** *(Resaltado de Sala).*

1. Con el propósito de establecer cuáles vicios de forma tienen la virtud suficiente para ser constitutivos de causal de nulidad de actos administrativos la jurisprudencia del Consejo de Estado ha clasificado los vicios de forma en sustanciales o esenciales y los simplemente no esenciales; esta diferenciación es relevante en tanto que únicamente los calificados como sustanciales o esenciales configuran causal de nulidad mas no las omisiones, defectos o irregularidades del procedimiento administrativo formales de menor talante que no alteran de manera alguna la decisión material de la administración ni tampoco su validez. Al respecto el Alto Tribunal Contencioso, ha señalado:

*“Cabe destacar en este punto, que no toda irregularidad acaecida dentro del procedimiento administrativo o inobservancia de los requisitos formales por parte de la administración pública, constituye por sí sola, un motivo para declarar la nulidad de los actos administrativos producto de una actuación administrativa. Estos solo podrán ser anulados, cuando los vicios dentro del procedimiento impliquen el desconocimiento de las garantías fundamentales de quien pueda resultar afectado con su expedición, es decir,* ***que la nulidad de un acto administrativo por desconocimiento del debido proceso administrativo puede ser decretada únicamente cuando dentro del proceso para su expedición se presenten irregularidades sustanciales o esenciales, que afecten las garantías constitucionales del administrado.***

*Una irregularidad acaecida en el curso de un procedimiento administrativo se considera como sustancial, cuando incide en la decisión de fondo que culmina con la actuación administrativa, contrariando los derechos fundamentales del administrado, es decir, que de no haber existido tal irregularidad, el acto administrativo que define la situación jurídica debatida hubiese tenido un sentido sustancialmente diferente. Por el contrario las irregularidades o vicios, que no afectan el fondo del asunto discutido, esto es, que de no haber ocurrido, la decisión definitiva hubiese sido en igual sentido, no tienen la relevancia para generar la nulidad del mismo, pues esto no desconoce la finalidad del debido proceso administrativo, es decir, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.*

*Entonces los vicios de procedimiento que no incidan en el fondo del asunto discutido, son considerados como irregularidades intrascendentes o irrelevantes que no tienen la virtud de generar la nulidad del acto administrativo que define la situación jurídica objeto de discusión”* [[9]](#footnote-9)(Resaltado de Sala).

1. De acuerdo con la jurisprudencia citada, se puede colegir que, frente a la irregularidad o violación del procedimiento en la formación y aprobación del acto administrativo dado el carácter instrumental de las formas procesales, no toda irregularidad genera una causal de nulidad sino solamente aquellas denominadas sustanciales, es decir, que podrán presentarse actuaciones en las que no obstante haberse producido sin un ceñimiento estricto a la ley no alcanzan a configurar una causal de nulidad por virtud del principio de trascendencia por no tener la suficiente fuerza como para afectar la validez del acto administrativo que se trate.

1. En esos términos, tenemos que sólo las formalidades o trámites de carácter sustancial, cuya inobservancia genere consecuencias gravosas en la formación del acto final, e incluso en los intereses y derechos del administrado, dan lugar a la vulneración del derecho al debido proceso.

1. Entonces, el hecho de que Corpoboyacá haya excedido los términos dispuestos para efecto de adelantar el trámite del licenciamiento ambiental, no conlleva *per se* que los actos administrativos demandados pierdan validez o sean nulos de forma automática; pues tal irregularidad o inobservancia de las normas procesales dictadas para impulsar la referida actuación administrativa, no conlleva el desconocimiento de formalidades de índole sustancial que afecten el núcleo esencial del debido proceso y las garantías constitucionales del administrado, por cuanto, tal circunstancia no incide en la decisión de fondo con la que culminó la actuación administrativa, es decir, que de no haber existido tal irregularidad, el acto administrativo que define la situación jurídica debatida tampoco hubiese tenido un sentido sustancialmente diferente, es decir que la decisión se hubiese mantenido.

1. Además, la parte actora no explicó ni demostró que la demora en la expedición de los actos administrativos le haya causado consecuencias realmente dañinas para sus intereses, *pues* se limitó a señalar que dicho error procedimental *“implica graves perjuicios económicos y morales, puesto que es muy grande el esfuerzo que implica, llevar a consideración de la CORPORACION, un proyecto minero, para que ella decida negarle su viabilidad ambiental, con un argumento irrespetuoso del procedimiento legal…”*

1. De conformidad con lo expuesto, el cargo relacionado con la presunta vulneración al debido proceso no tiene vocación de prosperidad.

1. **Tercer cargo: infracción a las normas en que debía fundarse,** al respecto sostuvo que, Corpoboyacá no aplicó todos los elementos necesarios para analizar el ítem de los usos del suelo, en la solicitud de licencia ambiental, toda vez que en su criterio, el único documento en el que soportó su decisión fue el Oficio No.000767 de 20 de enero de 2017 de la Secretaría de Planeación de Obras Públicas del municipio de Pauna, pues no realizó un análisis acompañado de la revisión integral del Acuerdo 019 de 2015 que regula el ordenamiento territorial del municipio de Pauna, al desconocer que el artículo 48 de dicha normativa reconoce de forma generalizada que en el territorio existen tradicionalmente actividades mineras, especialmente para la exploración y explotación de esmeraldas.

1. Frente a este punto, resulta pertinente traer en cita el Decreto 2080 de 2010, normativa que regula el trámite de la licencia ambiental solicitada por la parte demandante, la cual frente al estudio que debe realizarse por parte de las autoridades ambientales a efectos de establecer la viabilidad del otorgamiento o no de la licencia ambiental, señala:

***“Artículo 16. Del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos.*** *Para la evaluación de los estudios ambientales, las autoridades ambientales adoptarán los criterios generales definidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

*(…)*

***Artículo 20. Criterios para la evaluación del Diagnóstico Ambiental del Alternativas-DAA.*** *La autoridad ambiental revisará el estudio con base en el Manual de Estudios Ambientales de Proyectos del artículo 16 del presente decreto. Así mismo evaluará que el Diagnóstico Ambiental de Alternativas - DAA, cumpla con lo establecido en los artículos 14, 17 y 19 del presente decreto, y además, que el interesado haya presentado para cada una de las alternativas del proyecto, el correspondiente análisis comparativo de los impactos ambientales, especificando cuales de estos no se pueden evitar o mitigar.*

*Se debe revisar y evaluar que la información del diagnóstico sea relevante y suficiente para la selección de la mejor alternativa del proyecto, y que presente respuestas fundamentadas a las inquietudes y observaciones de la comunidad.*

***Artículo 25. De la evaluación del estudio de impacto ambiental.*** *Una vez realizada la solicitud de Licencia Ambiental se surtirá el siguiente procedimiento: (…)*

1. *Ejecutoriado el auto de inicio de trámite, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes la autoridad ambiental, solicitará a otras autoridades o entidades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deben ser remitidos en un plazo no superior a veinte (20) días hábiles, contados desde la fecha de radicación de la comunicación correspondiente.*
2. *Recibida la información o vencido el término de requerimiento de informaciones a otras autoridades o entidades, la autoridad ambiental podrá solicitar al interesado dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes mediante el correspondiente acto administrativo, la información adicional que se considere pertinente. En este caso se suspenderán los términos que tiene la autoridad para decidir de conformidad con lo establecido en el artículo 12 y 13 del* ***C.C.A****.(Subrayas de Sala)*

1. Ahora, el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos[[10]](#footnote-10), frente a su alcance establece:

*“El presente documento detalla y articula sistemáticamente las actividades que, como parte del licenciamiento ambiental, deben desarrollar los profesionales asignados para la evaluación de estudios ambientales (Diagnósticos Ambientales de Alternativas, Estudios de Impacto Ambiental y Planes de Manejo Ambiental). Se puede utilizar también para evaluar modificaciones a las licencias ambientales, y establecer o modificar Planes de Manejo Ambiental o solicitudes de uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales. Además, puede usarse para analizar aquellos proyectos que se conviertan en objeto de apelación a decisiones de otras autoridades ambientales. Por último, establece, a manera de lineamientos, los criterios para la evaluación de estos estudios y propone herramientas operativas tales como listas de chequeo que apoyan, orientan y facilitan las labores técnicas de los evaluadores.”*

1. En cuanto a la evaluación de estudios ambientales, el referido manual establece unos lineamientos, orientaciones o directrices para determinar y contextualizar la evaluación dentro de los trámites de licenciamiento ambiental, de los que se destaca:

*“1. Protección de ecosistemas Los proyectos deberán hacer explícita la aplicación de instrumentos técnicos y la consideración de alternativas tecnológicas y de localización de las actividades, que demuestren la protección de ecosistemas tales como bosques primarios, bosques secundarios, páramos, estrellas fluviales, sistemas coralinos, ciénagas, etc.*

*(…)*

*2. Uso eficiente de los recursos naturales En el desarrollo de las actividades de los proyectos, se deberá demostrar la consideración de medidas de manejo y alternativas tecnológicas y logísticas orientadas al óptimo manejo de los recursos naturales. Igualmente, los proyectos deberán presentar los estimativos de las cantidades de recursos que serán aprovechados, su destinación y el balance con la oferta del medio.*

*(…)*

*8. Antecedentes del proyecto Los proyectos deben establecer los elementos a tener en cuenta para evaluar la información expuesta en la descripción del proyecto, la profundidad analítica de los componentes ambientales, los aspectos particulares sobre los cuales se debe enfatizar en el estudio y el tipo y alcances de las medidas de manejo formuladas. (Cuadro B-2*

*(…)*

*10. Procesos de ordenamiento territorial* ***Los proyectos deben suministrar los elementos de juicio sobre el uso del suelo del área de cubrimiento, los cuales deben tomarse en cuenta durante la evaluación de la compatibilidad del proyecto frente al ordenamiento del territorio”***

1. De conformidad con las normas citadas, las decisiones que tomen las autoridades ambientales respecto de la evaluación de los estudios ambientales, deben regirse y orientarse con los lineamientos definidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de Proyectos, expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, a su vez, conforme lo establece el referido manual, deben acatarse los instrumentos sobre el uso del suelo del área donde se ejecutará el proyecto minero, con la finalidad de establecer y valorar la compartibilidad del proyecto con el ordenamiento del territorio; y a su vez, podrá recurrirse a los conceptos técnicos o la información requerida a otras autoridades o entidades.

1. De la lectura integral de la Resolución No. 0338 de 18 de febrero de 2020, se observa que, contrario a lo manifestado por la parte actora, la decisión de Corpoboyacá tuvo como soportes y fundamentos técnicos las siguientes:

- i) Concepto Técnico de Evaluación Ambiental para solicitud de Licencia Ambiental de 23 de enero de 2020, en el que se concluyó:

*“De la figura anterior se observa que el polígono del Contrato de Concesión No.BKR-093 se encuentra en áreas denominadas como: “Forestal Protector, Agropecuario tradicional y forestal y Agropecuario tradicional a semi-mecanizado y forestal”*

*(…)*

# *4.CONCEPTO TÉCNICO*

***4.1.*** *Desde el punto de vista técnico y ambiental y teniendo en cuenta que dentro del proceso de evaluación se identificó que las* ***proyecciones mineras en el marco del Contrato de Concesión No.BKR-093 se encuentra dentro de zonas donde las actividades mineras se entienden como prohibidas por el uso del suelo,*** *en concordancia con lo establecido en el Acuerdo No.019 del 10 de julio de 2015, que adopta la revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauna y el cual reposa en el Sistema de Información Ambiental Territorial – SIAT de CORPOBOYACÁ, se recomienda remitir el expediente al área jurídica para que realice las actuaciones correspondientes con respecto a la solicitud de Licencia Ambiental presentada por la empresa EXPLORACIONES Y EXPLOTACIONES*

*MINERALES DE COLOMBIA, EXPLOMINCOL S.A. C.I (…) por cuanto los lineamientos jurídicos de la entidad para el proceso de licenciamiento ambiental han establecido que CORPOBOYACÁ debe acatar a cabalidad lo dictado en la Sentencia C-273/16 de la Corte Constitucional.” (Negrillas de Sala).*

- ii) Oficio No. AMP-E-SP-013 de 2017, mediante el cual la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Pauna, dando cumplimiento a lo ordenado por Corpoboyacá, emitió pronunciamiento sobre el trámite de licenciamiento ambiental, del cual se destaca: (Archivo No.29 Págs. 417- 420)

*“Se establece que dentro de dicho polígono se encontraron los siguientes usos:*

*1. USO PRINCIPAL: Forestal Protector*

*SECTOR NORMA: Zonas con condición de Amenaza y Riesgo Alto.*

*Uso principal: Forestal Protector*

*Uso Compatibles: Especio Público Contemplativo*

*Usos Condicionados: Actividades agropecuarias de autoconsumo, sistemas agroforestales y agrosilvopastoriles. Estos usos pueden establecerse manteniendo un retiro mínimo de 5 metros de la zona identificada con amenaza o riesgo alto.*

*Usos Prohibidos: Usos agropecuarios intensivos, industriales, vivienda, sistemas forestales productores, disposición de residuos sólidos, sistemas de producción piscícola, obras de servicios públicos.*

*En un retiro de 5 metros desde las zonas intervenidas con obras geotécnicas y en taludes con pendientes mayores a 45° con proceso erosivo activo, queda prohibido cualquier uso.*

*2.Uso Principal: Agropecuario tradicional y forestal. Se debe dedicar como mínimo el 20% del predio para uso forestal protector – productor, para promover la formación de bosques productores – protectores.*

*SECTOR NORMA: Agropecuario Tradicional*

*Usos compatibles: Vivienda del propietario y trabajadores, establecimientos institucionales de tipo rural, granjas avícolas, cunículas y silvicultura.*

*Usos condicionados: Cultivos de flores, granjas porcinas, recreación, vías de comunicación, infraestructura de servicios, comercio local relacionado con el ámbito rural, agroindustrial.*

*Uso prohibidos: Agricultura mecanizada, usos urbanos y suburbanos, industria de transformación y manufacturera.”* (Subrayas de Sala)

* iii) El Acuerdo No.019 de 10 de julio de 2015 *Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de*

*Pauna”*

* iv) El Manual de Evaluación de Estudios Ambientales.

1. Entonces, del análisis desplegado por Corpoboyacá se observa que los actos acusados se fundamentaron en las normas que regulan el trámite de licenciamiento ambiental y los parámetros establecidos para el estudio de la viabilidad sobre el otorgamiento o no de la licencia, habida cuenta que la evaluación del estudio de impacto ambiental se realizó atendiendo los lineamientos del Manual de Evaluación de Estudios Ambientales expedido por el Ministerio de Ambiente, el cual a su vez dispone que deben tenerse en cuenta la compatibilidad del proyecto minero frente a los usos establecidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauna (Acuerdo No.019 de 2015), respecto del área o polígono donde se desarrollaría el proyecto minero; por lo tanto, están soportados en las normas que reglamentan las situaciones fácticas y jurídicas que corresponden a la realidad y que tienen plena validez; no son contrarios a las normas que regulan la materia y en ellos se observa un análisis detallado de la situación particular.

1. Ahora, sostiene la parte actora que se desconoció el artículo 48 del Acuerdo No.019 de 2015 el cual, en su criterio reconoce de forma generalizada que en el territorio existen tradicionalmente actividades mineras, especialmente para la exploración y explotación de esmeraldas. A este respecto, se traerá en cita el referido artículo con el fin de determinar si el mismo fue desconocido por la demandada.

***“ARTICULO CUARENTA Y OCHO. Normas para la Áreas Susceptibles de Actividades Mineras.*** *Todas las actividades de minería que se desarrollen en Pauna están condicionadas a las licencias y permisos que para tal fin otorgan la Autoridad Minera y la Autoridad Ambiental competente. Los usos y ocupaciones generados por esta actividad como campamentos, centros de acopio y otros, se regirán por las disposiciones de densidades de ocupación del suelo rural que establece la autoridad ambiental en concordancia con las disposiciones del numeral 31 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto*

*1077 de 2015.”*

1. De la interpretación del artículo al que se hace referencia, no es posible colegir de forma alguna que en el municipio de Pauna estén permitidas forma generalizada las actividades mineras, si bien indica que en el municipio pueden desarrollarse actividades de minería, las condiciona a la obtención de licencias y permisos para dicho fin, por lo que, no puede darse a dicho artículo la interpretación que pretende la parte demandante.

1. En esa medida, en el Sub examine no encuentra que al efectuarse las valoraciones probatorias y normativas, de forma concreta en lo que tiene que ver con la regulación de los usos de suelo dentro polígono donde se va a desarrollar el proyecto de explotación de un yacimiento de esmeraldas amparado por el Contrato de Concesión Minera No.BKR-093, localizado en las veredas “Topito y Quibuco, Quipama y Okima, Capez y Chorrera, Caracol, Ibama, Topogrande y Tunel y Guamal del municipio de Pauna”, Corpoboyacá hubiese incurrido en el desconocimiento de la normatividad aplicable a los licenciamientos ambientales; sino, por el contrario, se evidenció pleno apego a los preceptos que enmarcan la situación puesta en su conocimiento, pues corresponde con un análisis sistemático y coherente del espectro procedimental y sustancial que enmarca la evaluación de los estudios ambientales para establecer la viabilidad de la aprobación de una licencia ambiental, la cual estuvo debidamente soportada en el marco legal pertinente, sin que las manifestaciones y pruebas aportadas por la parte demandante, puedan desvirtuar las conclusiones a las que arribó la autoridad ambiental.

1. Por lo expuesto, el cargo estudiado no tiene vocación de prosperidad.

1. **Cuarto cargo: falsa motivación,** frente al cual señaló que los actos administrativos demandados tienen un grave yerro de transcripción, al mencionar en su parte considerativa al municipio de la Victoria, cuando en realidad el proyecto se localiza en el municipio de Pauna, circunstancia que interpreta como falsa motivación, pues en su criterio, muestra que lo decidido por Corpoboyacá no se realizó bajo un estudio detallado sobre el impacto ambiental.

1. El Consejo de Estado[[11]](#footnote-11) de tiempo atrás en relación con la falsa motivación de los actos administrativos, ha precisado:

*“La falsa motivación, como vicio de ilegalidad del acto administrativo, puede estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que contiene el acto, se incurre en un error de hecho o de derecho, ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, cuando existiendo éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico.”*

1. Ahora, para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la misma Corporación[[12]](#footnote-12) ha señalado:

*“… es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"(Subrayas fuera de texto).*

1. Así entonces, la falsa motivación se presenta cuando la autoridad que expide el acto administrativo lo fundamenta en hechos inexistentes o que no se encuentren debidamente probados, de igual forma, cuando los hechos existentes no son valorados en debida forma.
2. En el sub examine, el argumento de la parte actora en este sentido se centra en las inconsistencias presentadas en la parte considerativa de la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020, en donde en un párrafo se hizo mención del municipio de La Victoria, y no al municipio de Pauna, lo cual, en su sentir constituye falsa motivación, en tanto de ahí se desprende que Corpoboyacá no realizó un análisis particular y detallado respecto del impacto ambiental.

1. De la lectura de la Resolución No.0338 de 18 de febrero de 2020, se encuentra que en el último párrafo de la página No.26, se manifestó lo siguiente:

*“En ese orden de ideas, las reglamentaciones relativas al ordenamiento y uso del suelo del este territorial donde se pretenda desarrollar el proyecto se deberán acatar, y todas las actividades que conlleven el uso, aprovechamiento y/o afectación a los recursos naturales deberán ceñirse a las mismas, sin excepción alguna. Por lo tanto, es claro que ésta autoridad ambiental no puede ni debe desconocer lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de La Victoria, por cuanto existe efectivamente, en el marco de sus competencias, un acto administrativo que goza de presunción de legalidad (Acuerdo 019 del 10 de julio de 2015 emanado del Concejo Municipal), y que debe ser catado por todas las autoridades administrativas hasta tanto no exista un pronunciamiento contrario que desvirtué su aplicación,”* (Resaltado de Sala)

1. Si bien es cierto, se presentó un error al señalarse que no se podía desconocer el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de La Victoria, también lo es que en el mismo párrafo se indica que el plan de ordenamiento territorial al que se hace referencia es el contenido en el Acuerdo 019 de 10 de julio de 2015, mediante el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Pauna, además el análisis probatorio realizado por Corpoboyacá no se hizo frente al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de La Victoria, sino frente al del municipio de Pauna, lo cual se observa que a lo largo de la mentada resolución.

1. Nótese, que dicha inconsistencia presentada en la parte considerativa del acto administrativo, no tiene la suficiente fuerza para concluir que la decisión tomada por la entidad no se realizó bajo un análisis detallado sobre las particularidades del caso en concreto, puesto que las documentales relacionadas con solicitud de Licencia Ambiental para el proyecto de exploración de esmeraldas que tendría como ubicación la zona rural del municipio de Pauna – Boyacá fue detallada una a una, además la decisión final fue el resultado del estudio de cada uno de los elementos probatorios obrantes en el expediente, y de la normatividad que regula el uso del suelo en la jurisdicción del municipio de Pauna y no del municipio de La Victoria.

1. En ese sentido, no puede predicarse que el acto administrativo adolece de falsa motivación, máxime cuanto la parte actora no presentó argumentos diferentes al error de digitación presentado en la resolución, ni logró demostrar que la valoración probatoria fuera equivocada o que el estudio del impacto ambiental se hubiese hecho con fundamento en usos de suelo de un municipio diferente o alejados de la realidad. Por ello, aunque se citó equivocadamente un municipio diferente a donde se llevaría cabo el proyecto, esa mención no se erige por sí en falsa motivación del acto, puesto que la equivocación comentada, consistió en una simple mención incorrecta en un párrafo del acto administrativo, por lo que, se considera que dicha deficiencia en la estructura formal del acto administrativo deviene en insustancial, carece de gravedad, y es insuficiente para dar por sentado que hubo falsa motivación en la expedición del acto.

1. Por lo anteriormente expuesto, el cargo de nulidad no prospera.

1. **Quinto cargo: poder indirecto de veto a la minería**, frente al cual dijo que Corpoboyacá realizó un análisis desproporcionado del precedente jurisprudencial, al concluir que en el área del título minero BKR-093 estaba prohibida la minería dentro de los usos del suelo, lo que en su criterio no se acompasa con las interpretaciones y parámetros fijados por la Corte Constitucional en las sentencias SU-095 de 2018, C-273 de 2016 y T-342 de 2019, en las que se estableció que no se puede generar en los municipios la idea de que cuenta con poder autónomo para vetar proyectos mineros, toda vez que en este tipo de actividades sus competencias deben integrarse con las de los entes nacionales y regionales que regulan la actividad extractiva, a partir de los principios de concurrencia y subsidiariedad.

1. Entonces, teniendo en cuenta que la parte actora está alegando que no se dio la interpretación correcta al precedente jurisprudencial de la constitucional, se hace necesario reseñar las sentencias en las que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la tensión existente entre las competencias locales y las nacionales en materia ambiental y minero-energética, en las cuales se ha establecido pautas generales, veamos:

1. La Corte Constitucional en sentencia C-123 de 2014, declaró la exequibilidad *condicionada* del artículo 37 del Código de Minas[[13]](#footnote-13) que prohibía a las autoridades locales excluir de la actividad minera zonas de su territorio, ya fuera de forma permanente o transitoria. Sin embargo, dicho artículo posteriormente fue declarado inexequible por la Corte Constitucional, en sentencia C-273 de 2016[[14]](#footnote-14), pues de acuerdo con la Corte, al prohibirse a las entidades de los órdenes regional, seccional o local excluir temporal o permanentemente la actividad minera y extender dicha prohibición a los planes de ordenamiento territorial, se *“afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica”*
2. En esta sentencia, la Corte definió las tensiones entre el Estado unitario y la autonomía territorial en materia de regulación minero-energética con fundamento en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, resaltando la necesidad de la participación activa y eficaz de la comunidad afectada –y de las autoridades del orden territorial en la toma de esas decisiones, en tanto es imposible definir la vocación minera de un área sin intervenir el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo que le corresponden.

1. Ahora, resulta oportuno señalar que la Corte Constitucional en sede de tutela ha concluido el desconocimiento del precedente constitucional sentado en la sentencia C-123 de 2014, cuando los jueces desconocen que los municipios en uso de sus competencias para regular el suelo y garantizar la protección del medio ambiente, se encuentran facultados para prohibir la actividad minera, pues en sentencia T-445 de 2016[[15]](#footnote-15) se declaró la existencia de un defecto sustantivo en una providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, providencia en la que el alto Tribunal Constitucional señaló *“según el cual aún en el marco de la realización de actividades mineras en el territorio nacional debe garantizarse un grado de participación y que esta además debe ser activa y eficaz, lo cual puede llevar incluso a la manifestación de voluntad por parte del ente territorial de oponerse a la actividad minera”.* (Subrayas de Sala). De esta manera, resulta claro que, desconocer la facultad regulatoria que tienen las entidades territoriales frente al uso del suelo en el marco de sus territorios, llevaría *per se* al desconocimiento del precedente constitucional.

1. El Consejo de Estado en sentencia de 5 de abril de 2018, luego de hacer una línea jurisprudencial sobre sentencias proferidas por la Corte Constitucional respecto de las competencias para regular los usos del suelo, concluyó:

*“Con base en lo expuesto, la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional permite concluir lo siguiente:*

* 1. *Las autoridades nacionales y territoriales tienen competencias compartidas de lo que se deriva la necesidad de coordinación.*
  2. *Si no se logra o no es posible una concertación entre las autoridades, prima la competencia de las entidades territoriales en virtud del principio de subsidiariedad, por ser la instancia más cercana al ciudadano.*
  3. *Las consultas populares son factibles en virtud de derecho a la participación ciudadana.*
  4. *En materia minero-energética es posible la consulta popular.*
  5. *Los municipios, en ejercicio de sus competencias y con el fin de garantizar la protección de su medio ambiente y regular los usos del suelo, pueden prohibir la explotación minero–energética en su jurisdicción; así lo dijo expresamente la Sala Plena de la Corte Constitucional en el auto A053 de 201734 al aclarar el alcance e interpretación de las sentencias T-445 de 2016 y C-123 de 2014:*

*“En este orden de ideas, es claro que la sentencia T-445 de 2016 tuvo en cuenta y le dio el alcance a la subregla contenida en la sentencia C-123 de 2014 al precisar que la garantía de la participación activa y eficaz de las entidades territoriales en el proceso de autorización de minería se materializaría en que las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades. Sin embargo, ante la negativa de estas o la imposibilidad de lograr dicha armonización****, los entes territoriales podrán en ejercicio de sus competencias, garantizar la protección de su medio ambiente y regular los usos de su suelo incluso llegado el caso de prohibir dicha explotación”***

*En ese orden de ideas, no se advierte en el caso concreto violación del precedente de la Corte Constitucional. La Línea jurisprudencial expuesta, muy clara por cierto, permite afirmar que, por el contrario, nuestro Tribunal Constitucional no sólo admite la participación democrática local en estos temas, sino que reitera la prevalencia de las competencias de las autoridades locales en esas materias.****[[16]](#footnote-16)*** *(Subrayas y negrillas fuera de texto).*

1. De acuerdo con la jurisprudencia anterior, los entes territoriales en ejercicio de sus competencias en materia de ordenamiento y planeación territorial pueden regular los usos del subsuelo y el suelo a través de los respectivos planes de ordenamiento territorial o Esquemas de Ordenamiento territorial.

1. Ahora, la parte actora sostiene que lo actos administrativos demandados no respetaron los parámetros fijados en la sentencia SU-095 de 2018 proferida por la Corte Constitucional, por lo que, la Sala abordará el análisis de la referida sentencia, a efectos de establecer si la misma resulta aplicable al presente caso.

1. En la referida sentencia la Corte estudio un caso cuya situación fáctica aludió a que la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda. formuló acción de tutela contra la sentencia adoptada por el Tribunal Administrativo del Meta en el trámite de revisión de constitucionalidad de la convocatoria a consulta popular a realizarse en el Municipio de Cumaral –Meta-, respecto al desarrollo de actividades encaminadas a la exploración y explotación de recursos del subsuelo. En esa oportunidad, la Corte se ocupó por determinar si el Tribunal Administrativo del Meta había vulnerado los derechos fundamentales invocados por la sociedad demandante, al incurrir en alguna causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, dentro del trámite de revisión previa de constitucionalidad, en el cual declaró ajustada a la Carta Política una consulta popular municipal referida a que sobre el territorio se desarrollen, o no, actividades encaminadas a la exploración y explotación de recursos de hidrocarburos.

1. Culminado el análisis del caso, la Corte concluyó que el Tribunal Administrativo del Meta, en el fallo que declaró constitucional la pregunta a elevar a consulta popular a realizarse en el Municipio de Cumaral –Meta-, había vulnerado el debido proceso de la accionante, al incurrir en tres causales específicas de procedibilidad, esto es, (i) defecto sustantivo, al no haber acatado el régimen legal y constitucional; (ii) violación directa de la Constitución, al no haber aplicado sistemática e integralmente principios constitucionales; y (iii) desconocimiento del precedente, al haberse apartado de la jurisprudencia constitucional en la materia. 115. En cuanto al desconocimiento del precedente, la Corte indicó que el operador judicial demandado *“desconoció el precedente judicial respecto a los principios de Estado unitario y de autonomía territorial, las competencias de la nación sobre uso del subsuelo y su convergencia con las competencias de las entidades territoriales en la administración del suelo, que lleva implícita la aplicación de los principios de coordinación y concurrencia con fundamento en el artículo 288 constitucional.”.* A ese respecto, reitero la posición asumida por la Corte Constitucional en las sentencias C149 de 2010, C-395 de 2012, C-035 de 2016, C-273 de 2016 y C-389 de 2016, en tanto, precisó lo siguiente:

*“Para ello, se indicó en la sentencia que la opinión de los municipios, expresada a través de sus órganos de representación, debía ser valorada adecuadamente y tener una influencia apreciable en la toma de tal decisión, y en cuanto a aspectos esenciales a la vida del municipio*[*[266],*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm#_ftn266) *como la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades*[*[267].*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm#_ftn267)

*En tercer lugar, la Corte se pronunció en la sentencia* ***C-035 de 2016***[*[268]*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm#_ftn268) *en la que examinó la constitucionalidad del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 -por el cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014-; y los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el parágrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 -por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018-. En tal providencia la Corte declaró la exequibilidad del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, en el entendido de que i) en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad competente deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera, y ii) en cualquier caso, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía* ***deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos****.*

*Al respecto, la Corte señaló que:“aun cuando la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso, y aun cuando es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la explotación de recursos del subsuelo, en la práctica no es factible extraer recursos mineros sin afectar la superficie. En esa medida, es imposible definir la vocación minera de un área sin afectar el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo que le corresponden a las autoridades del orden territorial (…) En tales casos, están de por medio, por un lado, la* ***autonomía de las entidades*** *territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía, y por el otro, la necesidad de garantizar que la* ***explotación de los recursos del subsuelo*** *beneficie a todas las entidades territoriales, incluyendo aquellas que no poseen dichos recursos”. De tal modo la Corte estableció que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio*[*.[269]*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm#_ftn269)

*En cuarto lugar, en la sentencia* ***C-273 de 2016***[*[270]*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm#_ftn270) *la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y declaró su inexequibilidad por estar tal disposición sujeta a reserva de ley orgánica, y encontrarse definida en una ley de carácter ordinario. Además, expuso que la competencia del Legislador de regular temas relacionados con actividades económicas, como lo es la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluye con competencias que han sido asignadas a entidades territoriales, como la de definir los usos del suelo; situación que involucra tanto el principio de la autonomía de las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias y la necesidad de garantizar la explotación de recursos del subsuelo para beneficiar a todas estas entidades, incluyendo a las que no poseen dichos recursos*[*[271]*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm#_ftn271) *por lo que las competencias de las entidades territoriales deberán ejercerse respetando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.*[*[272]”*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm#_ftn272) (Subrayas de Sala)

1. Así, resulta claro que la sentencia SU-095 de 2018, estudio un caso cuya situación fáctica difiere del estudiado en el sub examine, en tanto en esa oportunidad, la Corte analizó si el Tribunal Accionado había vulnerado derechos fundamentales al debido proceso, entre otros, al declarar ajustada a la Carta Política una consulta popular municipal referida a que sobre el territorio se desarrollen, o no, actividades encaminadas a la exploración y explotación de recursos de hidrocarburos; por lo que, la referida sentencia tuvo como núcleo esencial de su decisión, lo relacionado con las consultas populares frente a la exploración o explotación del subsuelo o de recursos naturales no renovables, y no se centró en la competencia de los entes territoriales para regular los usos del suelo. Sin embargo, como quedó visto, la sentencia si hizo alusión a este último aspecto, pero respecto del mismo no modificó los parámetros jurisprudenciales, y por el contrario los reafirmó, al reiterar las competencias sobre el uso del suelo que les corresponden a las autoridades del orden territorial, en aplicación del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio.

1. Ahora, en cuanto a la sentencia T-342 de 2019, referenciada también por la parte actora, debe decirse que, de una lectura integral de la misma, se concluye que los parámetros jurisprudenciales fijados en las anteriores sentencias no se modificaron, en tanto, en la misma se reitera

*“4.9.4.4. Ahora bien, a pesar de que existen competencias de la Nación y del Gobierno nacional central respecto al subsuelo y los recursos naturales no renovables, para la extracción de éstos se requiere realizar actividades en la superficie, es decir en el suelo, cuyo uso es reglamentado por los Concejos Municipales, pues, entre otras cosas, al municipio le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio*[*[135].*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-342-19.htm#_ftn135) *En consecuencia, no es posible definir la vocación minera de un área sin afectar el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo en cabeza de las autoridades del orden municipal, motivo por el cual en dicho escenario se enfrentan, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, y por otro, la necesidad de garantizar que la explotación de los recursos del subsuelo beneficie a todas las entidades territoriales, incluso a aquellas que no tienen dichos recursos.*

*.9.4.5. Así entonces, en un plan de ordenamiento territorial las autoridades locales definen el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo*[*[136].*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-342-19.htm#_ftn136) *No obstante, el ordenamiento territorial debe ser un proceso de construcción colectiva de país en el que: (i) se propicien las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacion*[*al[137];*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-342-19.htm#_ftn137) *(ii) se concilien el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población*[*[138];*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-342-19.htm#_ftn138) *y (iii) haya una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida*[*[139].*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-342-19.htm#_ftn139)

***(…)***

*4.9.4.7. Así las cosas, al municipio le corresponde, en materia de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, así como optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, primero, teniendo en cuenta que la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial se deberá sujetar a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como a lo dispuesto en el Código de Minas sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería*[*[142]*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-342-19.htm#_ftn142) *y, segundo, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos*[*[143],*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-342-19.htm#_ftn143) *toda vez que, por ejemplo, a la Nación le compete, en coordinación con los entes territoriales*[*[144],*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-342-19.htm#_ftn144) *“establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas*[*”[145];*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-342-19.htm#_ftn145) *y a las Corporaciones Autónomas Regionales, como máximas autoridades ambientales en el área de su jurisdicción, participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten, así como ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente*[*[146]*](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-342-19.htm#_ftn146) *—algunas de ellas señaladas en el numeral 4.9.4.2. supra—“*

1. Así, las sentencias citadas, reiteran que debe existir un dialogo concertado entre el nivel central y las entidades territoriales, por cuanto, la nación ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sino que, *las competencias de la nación sobre uso del subsuelo deben convergir con las competencias de las entidades territoriales en la administración del suelo, lo cual lleva implícita la aplicación de los principios de coordinación y concurrencia con fundamento en el artículo 288 constitucional.*

1. Entonces, si bien cierto, las entidades territoriales no cuentan con la competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables; lo cierto es que, como quedo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, los municipios deben participar de una forma activa y eficaz en los procesos relacionados con la actividad minera y la definición o demarcación de zonas excluibles de la minería, toda vez que, se repite, si bien existen competencias de la Nación y del Gobierno nacional central respecto al subsuelo y los recursos naturales no renovables, para la extracción de éstos se deben realizar actividades en el suelo, cuyo uso es reglamentado por los Concejos Municipales en vista de que, según el artículo 311 superior, al municipio le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio.

1. Entonces, en este caso el Concejo municipal de Pauna en uso de sus competencias a través del Acuerdo No.019 de 10 de julio de 2015, adoptó el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio, conforme lo dispone la Ley 388 de 1997[[17]](#footnote-17), en el cual reglamentó los usos del suelo de la jurisdicción del municipio, conforme la jurisprudencial del Consejo de Estado*, “el mecanismo de coordinación por excelencia es el plan de ordenamiento territorial (en adelante POT) o su equivalente, porque en su formulación concurren autoridades municipales y nacionales para la*

*reglamentación de los usos del suelo”19*

1. En ese orden de ideas, la Sala no advierte que en este caso se haya pasado por alto el precedente de la Corte Constitucional o que se haya dado una interpretación equivocada de este, pues la jurisprudencia referida es clara en señalar que la competencia del Gobierno central de regular temas relacionados con actividades económicas, como lo es la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluye con las competencias que han sido asignadas a entidades territoriales, como la de definir los usos del suelo, por lo que deberán ejercerse respetando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, esto sin desconocer la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, de tal modo la Corte estableció que no se puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio.

1. Conforme a lo expuesto, para la Sala el quinto argumento de la parte demandante respecto de la ilegalidad de los actos administrativos demandados no prospera.

1. **Finalmente, como sexto cargo: expuso la vulneración al derecho fundamental a la igualdad,** sostuvo que las resoluciones demandadas desconocen el derecho a la igualdad, en tanto en el municipio de Pauna existen otros títulos mineros para la explotación de esmeraldas, los cuales han recibido licencias ambientales por parte de Corpoboyacá; al respecto la entidad demandada contestar la demanda señaló que las fechas de expedición de los actos administrativos que otorgaron las licencias ambientales a las que se hacen referencia la parte demandante, son diferentes a las del trámite de solicitud de licencia ambiental realizada por la empresa Explomincol S.A.C.I., puesto que las mismas fueron otorgadas antes de la sentencia C-273 de 25 de mayo de 2016.

1. En este caso se advierte que las licencias ambientales respecto de los títulos mineros a los que hace alusión la parte actora, fueron expedidas por Corpoboyacá mediante actos administrativos de fechas 11 de noviembre de 2004, 27 de julio de 2005 y 21 de septiembre de 2015, las cuales divergen de forma evidente frente a la época en que fueron expedidos los actos administrativos que en este caso se demandan, en tanto fueron proferidas con una diferencia entre 5 y 16 años, por lo que no es posible ejercer un juicio de igualdad, en tanto debe considerarse que las normas y jurisprudencia relativa a las competencias, trámite y expedición de las licencias ambientales han sufrido modificaciones.

1. Además, la parte actora no hizo ningún esfuerzo en exponer de forma concreta las razones o tópicos por los que considera se vulnera el derecho a la igualdad, ni logró demostrar que se encuentre en un mismo estadio de igualdad respecto de los títulos mineros a los que si le fueron otorgadas las licencias; pues recuérdese que cada trámite de licenciamiento ambiental debe ser estudiado de forma particular, para lo cual debe tenerse en cuenta las condiciones de cada título minero y los usos del suelo dentro del polígono donde se desarrolle cada proyecto minero.

1. Con base en lo expuesto, se advierte que la decisión de la entidad no quebrantó el derecho a la igualdad de la empresa Explomincol S.A.C.I., dado que la entidad actuó dentro del marco de la legalidad, por lo tanto, la Sala despachará desfavorablemente el presente cargo.

## Conclusión

127. De conformidad con los hechos y los elementos de prueba acopiados durante el presente proceso, no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No.0338 del 18 de febrero de 2020 y No. 1565 del 8 de septiembre de 2020, por lo tanto, no es procedente declarar su nulidad; en consecuencia, las pretensiones de la demanda serán negadas.

## IV. COSTAS

1. En relación con la procedencia de emitir condena en costas, es preciso señalar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el legislador abandonó el criterio subjetivo que venía imperando en materia de condena en costas[[18]](#footnote-18) para acoger, en principio, la valoración objetiva frente a su imposición, liquidación y ejecución, tal y como se advierte de lo dispuesto en el artículo 188 de dicho estatuto[[19]](#footnote-19), preceptiva que remite a las normas del Código General del Proceso, normativa que en su artículo 365[[20]](#footnote-20) consagra los elementos que determinan la imposición de costas así: i) objetivo en cuanto a que toda sentencia decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii) valorativo en el entendido de que el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso.

1. El artículo 365 del C.G.P. (Ley 1564 de 2012), señala las reglas para la determinación de la condena en costas, así:

*“(…) 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva de desfavorablemente el recurso apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además en los casos especiales previstos en este código.*

*Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe. (…)*

*5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.*

*(…)* ***8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.*** *(…)”* (Resaltado por la Sala).

1. De lo anterior cabe resaltar que, según el citado numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), *“****Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”****.*

1. Ahora bien, en el presente caso, no habrá lugar a imponer condena en costas en contra de la parte actora, como parte vencida en el proceso, toda vez que, en el expediente no observan elementos de prueba que demuestren o justifiquen que efectivamente se hayan ocasionado erogaciones por la parte demandada que hagan procedente dicha imposición de costas.

1. En efecto, al expediente no se allegaron medios de prueba que acrediten que con ocasión del presente proceso la parte demandada haya tenido que asumir gastos, o cualquier otra expensa susceptible de ser reconocida.

1. Tampoco se allegó contrato de prestación de servicios profesionales o algún otro documento que acredite la causación de agencias en derecho, razón por la cual, no resulta procedente la imposición de costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de

Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **FALLA:**

**Primero: Negar** las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo: Sin costas** en esta instancia.

**Tercero:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho judicial de origen, una vez hechas las anotaciones en el software de gestión.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala Virtual, en sesión de la fecha.

**Notifíquese y Cúmplase**

*(Firmado electrónicamente)*

## BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

*(Firmado electrónicamente)*

## FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

*(Firmado electrónicamente)*

## FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

1. Los documentos citados en adelante corresponden al expediente electrónico que se encuentra en la sección "**GESTIÓN DE DOCUMENTOS"** del Sistema de Consulta Oficial – SAMAI primera instancia; los archivos se identificarán con el número que allí aparecen (gestión de documentos). [↑](#footnote-ref-1)
2. Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente [↑](#footnote-ref-2)
3. Radicación: 25000-23-26-000-2000-00340-01. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional, T-308 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Constitucional, SU-360 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero. [↑](#footnote-ref-5)
6. Por el cual se reglamenta el [**Título VIII** d](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297#T.VIII.)e la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.**.** [↑](#footnote-ref-6)
7. Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. 8 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 3 de agosto de 2016, radicado No.130012331-000-2009-00087-01 (20080), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 11 de abril de 2019, radicado No. 05001-23-33-000-2014-02189-01(1171-18). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez. [↑](#footnote-ref-9)
10. Puede consultarse en la página oficial del Ministerio de Ambiente en el siguiente link: [https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Manual-de-evaluacion-deestudios-ambientales-2002.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/04/Manual-de-evaluacion-de-estudios-ambientales-2002.pdf)  [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo de Estado S3, 29 de agosto de 2007, radicado n.° 52001-23-31-000-1996-0789401(15469). Mauricio Fajardo Gómez. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado S4, 26 Julio de 2007, radicado n.° 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326). C.P. Milton Fernando Chaves García. [↑](#footnote-ref-12)
13. Artículo 37. *Prohibición legal.* Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.// Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo. [↑](#footnote-ref-13)
14. Corte Constitucional, sentencia C-273 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [↑](#footnote-ref-14)
15. Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2016, .M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. [↑](#footnote-ref-15)
16. Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 5 de abril de 2018, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. [↑](#footnote-ref-16)
17. “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones” 19 Consejo de Estado, sentencia de 5 de abril de 2018, radicado: 11001-03-15-000-201702389-01, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. [↑](#footnote-ref-17)
18. Erogaciones económicas que se constituyen en los gastos en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar avante la posición que detenta, tales como gastos ordinarios, cauciones, honorarios a auxiliares de la justicia, publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina expensas. Así mismo, se comprenden los honorarios del abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho. (Artículos 361 y ss. CGP). [↑](#footnote-ref-18)
19. “ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y

    ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.” [↑](#footnote-ref-19)
20. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda- Subsección B, sentencia del 27 de enero de 2017, Radicación: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter; Sección Cuarta, Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, providencia del 21 de junio de 2018, radicación número: 05001-23-33-000-2012-0014801(21898); Sección Cuarta, Consejero Ponente: Milton Chaves García, sentencia de 21 de junio de 2018, radicación número: 19001-23-33-000-2013-00442-01(22017); Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, providencia de 5) de julio 2018, radicación Número: 11001-03-15-000-2018-01606-00(Ac); providencia del 27 de enero de 2017, proferida dentro del expediente con radicación número: 54001-23-33-0002012-00053-01(2400-14); providencia del ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018), radicación: 25000234200020120074201 (3695-2016)

    [↑](#footnote-ref-20)