



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 4

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

14 AGO. 2018

ACCIONANTES:	DIANA CAROLINA USME ARIAS
ACCIONADOS:	ALCALDÍA DE CÓMBITA Y OTROS.
REFERENCIA:	150013333014201300309-01
MEDIO DE CONTROL:	ACCIÓN POPULAR
TEMAS:	VULNERACIÓN DERECHO COLECTIVO GOCE AMBIENTE SANO – LADRILLERA- LICENCIA AMBIENTAL
ASUNTO:	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Conoce la Sala de los recursos de apelación interpuestos por las partes accionadas, CORPOBOYACÁ y LADRILLOS DEKO, contra la sentencia proferida el cinco (05) de octubre de dos mil diecisiete (2017), por el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

1.- PRETENSIONES (fl. 2)

La parte actora solicitó:

"Ordenar al alcalde de Combita para que en el término de 48 horas, proceda a sellar definitivamente las fábricas de ladrillo denominadas DEKO Y ROCAMAR, ubicada en la Vereda San Isidro del Municipio de Cómbita, por afectar los derechos colectivos medio ambiente sano estipulado en el artículo 79 superior, a la supervisión y control de Estado frente al deterioro ambiental artículo 80 superior."

2.- FUNDAMENTOS FÁCTICOS (fls. 1)

Mediante petición de 1 de octubre de 2013, se solicitó al Alcalde de Cómbita intervenir en los chircales o fábricas de ladrillo DEKO Y ROCAMAR, ubicadas en la Vereda San Isidro del Municipio de Combita, pertenecientes a la Cooperativa Integral de Minero y Alfarero, toda vez que expelen humos contaminantes, al no contar con los procedimientos

técnicos para trabajar la reducción de partículas contaminantes al aire, como el sistema de campana.

Pone de presente que con anterioridad al referido derecho de petición, el Alcalde del Municipio de Cóbbita les había solicitado atender la reconversión tecnológica a los propietarios de las fábricas sin obtener respuesta alguna.

Señala que el Alcalde del Municipio de Cóbbita no ha respondido ninguna de las peticiones, ni tampoco ha hecho nada que permita frenar la contaminación emanada de las dos fábricas de ladrillo, que al parecer no cuentan con permiso de Corpoboyacá.

Finalmente advierte que se está produciendo una grave contaminación que afecta la salud de los vecinos de la referida vereda.

3.- CONTESTACIÓN.

Vencido el término concedido en el auto que admitió la acción popular, fueron allegados los siguientes escritos:

3.1.- CORPOBOYACÁ (FL. 50-54).

Como argumentos de defensa, indicó, respecto de LADRILLOS DEKO, que mediante Resolución No. 0425 del 23 de junio de 2004 se le concedió permiso de emisiones al señor Vladimir Rolando Moreno Muñoz, en su calidad de propietario de la Fábrica citada, localizada en la vereda San Isidro del Municipio de Cóbbita, para la actividad de cocción de ladrillo y bloque realizada en tres (3) hornos tipo colmena, ubicados en esas instalaciones.

Dicho permiso fue renovado a través de la Resolución No. 1526 del 16 de junio de 2010, para la elaboración de productos de arcilla; proceso productivo desarrollado en la referida vereda dentro de las coordenadas X:1 086757 y 1116416, determinando que el permiso de emisiones se otorgó para las operaciones de tres hornos existentes, que fueron inicialmente contemplados en la primera resolución. Igualmente para la operación de 4 hornos colmena, con una producción similar a los 3 hornos existentes de aproximadamente 17000 bloques por horno, que conectan a la chimenea existente, adicionalmente para la operación de 1 horno tipo Hoffman con una producción de 60 toneladas por mes. El término del permiso de emisiones otorgado mediante el acto administrativo mencionado fue por 5 años, contados a partir de su ejecutoria, el cual

podría ser prorrogado previa solicitud del interesado.

Posteriormente, mediante concepto técnico GL-0001/2012, emitido por la Subdirección Administración de Recursos Naturales de CORPOBOYACÁ, se realizó la evaluación del estudio de emisiones "muestreo isocinético calidad del aire y emisión de ruido", allegado por la Empresa Ladrillos DEKO en cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 1526 del 16 de junio de 2010, producto de la cual se establece que "la empresa LADRILLOS DEKO, cumple a cabalidad con los requerimientos exigidos por parte de la Corporación en cuanto a la entrega de los estudios de emisiones, calidad del aire y emisiones de ruido y al cumplimiento de la normatividad ambiental vigente.

Resalta que al momento en que La Corporación evidenció el incumplimiento de las obligaciones impuestas en la Resolución No. 0425 de 22 de junio de 2004 (que otorgó el permiso de emisiones atmosféricas), por parte de la fábrica de ladrillos DEKO, impuso medida preventiva de suspensión inmediata e indefinida del permiso de emisiones y en consecuencia de los procesos productivos desarrollados en la fábrica, con lo cual se dio apertura al trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio, para finalmente a través de Resolución No. 01034 de 24 de octubre de 2005, sancionar a la citada fábrica con multa por valor de 4 3'815.000, levantándose así la medida preventiva impuesta.

Adicionalmente, en el acto administrativo referido, CORPOBOYACÁ aprobó las actividades propuestas en el documento denominado "Plan de adecuación de planta y de reconvención tecnológica de la FÁBRICA DE LADRILLOS DEKO"

En lo que tiene que ver con LADRILLERA ROCAMAR, manifestó la entidad que con ocasión a la queja elevada por la señora Daniela Barón Lara, CORPOBOYACÁ dio apertura al expediente administrativo ambiental tipo sancionatorio OOCQ-0652/12, dentro del cual, mediante auto No. 3255 del 26 de diciembre de 2012, se ordenó la apertura de indagación preliminar, por el presunto funcionamiento sin permiso alguno y la consecuente contaminación del aire en la Vereda San Isidro, jurisdicción el Municipio de Cómbita. El 12 de junio de 2013, la Subdirección Administración de Recursos Naturales de CORPOBOYACÁ, en desarrollo de la visita de inspección ocular realizada al sitio objeto de la queja, levantaron acta de imposición de medida preventiva contra el señor Carlos Alberto González Grimaldo, por realizar actividades alfareras de la cocción del bloque y se emitió el concepto técnico No. HP-034/2013 de

fecha 21 de junio de 2013, a través del cual se indicó que en la inspección realizada se encontró la actividad alfarera con cocción del bloque en tres (3) hornos tipo colmena, bajo responsabilidad del señor CARLOS ALBERTO GONZÁLEZ GRIMALDO. Además, entre otras cosas, que revisado el sistema de información de la Corporación, la ladrillera ROCAMAR no registra trámite de permiso de emisiones atmosféricas o licencia ambiental. Que por realizar la actividad de acción de bloque sin el respectivo permiso, se suspendió la actividad en tres hornos, para lo cual se levantó acta de imposición de medidas preventivas y decomiso preventivo con fecha 12 de junio de 2013.

Por lo anterior, CORPOBOYACÁ emitió la Resolución No. 1199 de 16 de junio de 2013 a través de la cual, legalizó y confirmó la medida preventiva, de conformidad con lo establecido en los artículos 36 y 39 de la Ley 1333 de 2003. Posteriormente, la entidad formuló cargos de *"presuntamente ejecutar actividades de EXPLOTACIÓN DE ARCILLA Y PRODUCCIÓN ALFARERA DE BOQUE en hornos tipo colmena, sin poseer el respectivo permiso de EMISIONES ATMOSFÉRICAS otorgado por la autoridad ambiental competente, en la LADRILLERA ROCAMAR, ubicada en la Vereda San Isidro (parte baja) Jurisdicción el Municipio de Cóbbita (...)"* y *"presuntamente generara factores que deterioran el ambiente, contenidos en los literales a) y j) del artículo 8 del Decreto 2811 de 1974"*.

Mediante radicado No. 150-10219 del 14 de agosto de 2013, el señor Carlos Alberto Gonzáles Grimaldo, presentó los correspondientes descargos. Por auto No. 1057 de 7 de noviembre de 2013, CORPOBOYACÁ ordenó la apertura de la etapa probatoria decretando la práctica de una visita técnica de inspección ocular a las instalaciones de la ladrillera. Finalmente, expidió concepto técnico No. FPH-0006/14 del 20 de marzo de 2014, a través del cual, señaló que *"(...) actualmente el señor CARLOS ALBERTO GONZÁLEZ GRIMALDO (...) está trabajando bajo la solicitud de legalización pedida el 09 de mayo de 2013, bajo el expediente OE9-09461 radicado ante la Agencia Nacional de Minería, cuyo frente se encuentra activo en respuesta a la su solicitud"*. Adicionalmente se requirió al señor González Grimaldo para que *"(...) se abstenga de realizar cualquier actividad de cocción de Bloque, en tres hornos tipo Colmena, labor desarrollada en la ladrillera ROCAMAR ubicada en la Vereda San Isidro (parte baja) jurisdicción del Municipio de Cóbbita, hasta que no cuente con los respectivos permisos para esa actividad, otorgados por la autoridad ambiental competente, en este caso, CORPOBOYACÁ"*

Finalmente, pone de presente que a la fecha el expediente se encuentra en la Unidad Jurídica de la Subdirección Administrativa de Recursos Naturales de la Corporación, con el fin de decidir el trámite sancionatorio

ambiental en mención.

3.2. – MUNICIPIO DE CÓMBITA (fl. 437-442).

Dentro del escrito de contestación, propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva y a que denominó, "responsabilidad de particulares en la afectación del medio ambiente."

Entre otras razones, sostuvo que la Constitución Política consagra que a los municipios, como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir con las demás funciones que determine la ley.

A nivel local, es al municipio que le corresponde en materia ambiental ejercer funciones de control y vigilancia del medio ambiente y de los recursos naturales renovables de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 65 de la Ley 99 de 1993, que establece el deber de colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales no renovables-.

Pone de presente que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, confiere un permiso de emisiones atmosféricas, razón por la cual, el seguimiento frente al cumplimiento de los parámetros establecidos en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 corresponde a la referida autoridad ambiental. El municipio no cuenta con el personal técnico que permita determinar si la supuesta contaminación que se causa en la vereda de Cómbita, excede o no los parámetros establecidos en la norma. Así las cosas, bajo el principio de la administración pública de coordinación, e ente territorial siempre ha estado a las solicitudes de CORPOBOYACÁ, con el fin de llevar a cabo los cierres y demás actividades delegadas al municipio.

En cuanto a la responsabilidad de particulares en la afectación del medio ambiente, señaló el municipio que la acción generadora del supuesto impacto ambiental negativo, es obra de las personas o empresas que desarrollan actividades mineras y de producción de ladrillo, como es el caso de ladrilleras DEKO y ROCAMAR, por ende quien debe asumir una eventual responsabilidad por el daño causado, son los empresarios. El

acto que vincula a los dueños de las ladrilleras con el perjuicio ocasionado a los derechos colectivos sobre los que se pretende el amparo constitucional, rompe de tajo la relación de causalidad que pudiese existir entre el municipio de Cóbbita y la presunta vulneración del medio ambiente.

Por lo anterior, solicita se denieguen las pretensiones respecto del municipio, como quiera que los hechos en que se fundan son obra de particulares por actividades amparadas en licencias y permisos otorgados por otras autoridades.

3.3. – LADRILLOS DEKO (468-478).

Desde el año 2004 por requerimiento de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá se presentó plan de adecuación de planta y reconversión tecnológica de Ladrillos DEKO por el Ingeniero Juan Miguel Parra Londoño, el cual, al ser verificado por parte de la autoridad administrativa se llegó a la conclusión de que cumplió con los requerimientos de la norma. Mediante Resolución No. 1924 la Corporación Autónoma Regional de Boyacá aprobó una información y tomó otras determinaciones. En efecto, en el artículo segundo de la citada resolución, aprobó las actividades propuestas en el documento "*plan de adecuaciones de la planta y reconversiones*" el cual a la fecha se encuentra completamente implementado y cumple con todos los requerimientos de la norma, con el fin de impedir la contaminación del aire por emisiones atmosféricas, además se construyó la chimenea de los hornos de colmena a las altura requerida y se constituyeron los ductos de los mismos.

Ahora Ladrillos DEKO ejerce la actividad con todo los permisos de orden ambiental y minero, todo dentro de los límites permisibles, pero dentro de los parámetros la Corporación ejerce sus funciones haciendo todos los requerimientos, así como las visitas de seguimiento y vigilancia, razón por la que no existe derecho colectivo vulnerado en el sector de San Isidro del Municipio de Cóbbita.

De mismo modo, Ladrillos DEKO ha actualizado todos sus procedimientos, con el fin de que sus condiciones mejoren, no solo para el medio ambiente, sino que además para estar acorde con los nuevos lineamientos ambientales.

Adicionalmente, el esquema de ordenamiento territorial del Municipio de

Cómbita autorizó para el predio identificado con el folio de matrícula 070-118730, donde funciona Ladrillos DEKO, como área de desarrollo de actividad industrial donde contempla la industria de piso, enchapes y adobe de gres, cemento, arcilla y madera. Cuenta con su certificado de uso del suelo por el cual se habilita a la empresa para su funcionamiento, es decir, actualmente Ladrillos DEKO tiene el permiso expedido por la autoridad minera Agencia Nacional de Minería y la Resolución No. 1526 de 6 de junio de 2010 de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, mediante la cual se renueva el permiso de emisiones atmosféricas.

Igualmente, pone de presente que el EOT autoriza la instalación y funcionamiento de la industria de piso, enchapes y adobe de gres, cemento, arcilla y madera en esa zona del Municipio de Cómbita, además de que el establecimiento de comercio cumple con todos los requisitos de orden legal exigidos para el desarrollo de su actividad, sin perjuicio ajeno, es decir, no se causa deterioro en las condiciones ambientales de los habitantes del sector San Isidro, pues por el contrario es de las únicas empresas que ofrece una fuente de empleo formal a las personas del mismo municipio y principalmente del sector.

Señala que la malintencionada actuación de la accionante, pretende hacer ver una situación que no se presenta, pues la labor desarrollada por la empresa ha sido vigilada por todas las autoridades de carácter administrativo y hasta por el mismo Alcalde de Cómbita.

3.4.- PROPIETARIO DE ROCAMAR -CARLOS HUMBERTO GONZÁLEZ GRIMALDO -VINCULADO- (fls. 831-838).

En primer lugar, manifiesta que teniendo en cuenta que a quienes corresponde la función de vigilancia y control de las empresas que pudieran afectar el medio ambiente y/o infringir las normas y requisitos de funcionamiento respecto de la actividad desarrollada por la Empresa ROCAMAR son al Municipio de Cómbita y a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá de conformidad con la Ley 99 de 1993, son a estas entidades a las que se les debe requerir para que acrediten la labor desarrollada tendiente a que la empresas ubicadas en su jurisdicción cumplan con las medidas ambientales y de control, tal y como lo realizaron para este caso, razón por la cual, considera que la Ladrillera ROCAMAR no debió ser vinculada a la presente acción popular, máxime si la vinculación se realizó por virtud de una declaración de la apoderada de la Ladrillera DEKO, sin ninguna prueba con la que se demuestre que la Empresa ROCAMAR continuaba funcionando.

Advierte que la demandante no señaló en su escrito introductorio el perjuicio que supuestamente causó el señor Carlos Alberto González Grimaldo en su calidad de representante legal de la Empresa ROCAMAR, por la principal razón de que el perjuicio no existió, en tanto la Corporación autónoma Regional de Boyacá a través de la Resolución del 16 de julio de 2013 ordenó la suspensión de las actividades, orden que fue acatada y cumplida oportunamente, y a partir de tal suspensión nunca volvió a ejercer actividad alguna en la empresa. Así las cosas, no se le puede endilgar ningún tipo de responsabilidad, máxime si se tiene en cuenta que los órganos de control han desarrollado las labores de seguimiento y control como entes legitimados para actuar frente a una violación de las normas de medio ambiente o afectación al mismo.

Aclara que la referida suspensión de actividades no se produjo porque hubiera existido por parte de la empresa algún daño al medio ambiente, sino porque no se le había permitido radicar toda la documentación para la obtención del certificado de emisión de gases atmosférica, toda vez que se requería el uso del suelo contenido en el Esquema de Ordenamiento Territorial en donde se indicara que el lugar de funcionamiento de la empresa estaba ubicado dentro de la zona industrial que permitiera la actividad. Aproximadamente para el mes de abril de 2013, la empresa ROCAMAR radicó ante la Corporación Autónoma Regional de Boyacá el certificado actualizado de uso del suelo del Municipio de Cómbita, en el cual se indicaba que el uso del suelo en que se ejercía la actividad minera es agrícola, es decir, que el hecho de que no se le hubiera expedido a la empresa el respectivo certificado de emisión de gases, no quiere decir que haya causado daño ambiental alguno.

El 20 de marzo de 2014 se emitió por parte de Corpoboyacá, concepto técnico en el cual nunca se manifestó que la Fabrica ROCAMAR estuviera produciendo contaminación, a lo único que hace referencia es que para el 9 de mayo de 2013 se encontraba amparada de legalidad a través de la solicitud de legalización y se le indicó que debía tramitar los respectivos premisos ante la autoridad ambiental correspondiente. Además, que debía abstenerse de realizar la actividad de hasta que se expidieran los correspondientes certificados y autorizaciones. Nótese que nunca se indicó que se hubiera encontrado afectación al medio ambiente o a algún recurso no renovable.

Finalmente, pone de presente que con los documentos obrantes en el

expediente, se puede constatar que para la fecha de presentación de la queja por parte de la accionante al Alcalde del Municipio de Cómbita, la empresa ROCAMAR ya no ejercía actividad alguna por lo que de ninguna forma pudo producir algún tipo de daño ambiental.

4.- AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO (fls. 862-864).

Atendiendo a lo establecido en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, el 30 de septiembre de 2016, se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual fue declarada fallida ante la imposibilidad de formularse pacto de cumplimiento.

II.- LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

El Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja en sentencia del 5 de octubre de 2017 (fls. 1083-1107), resolvió:

"PRIMERO.- declarar NO PROBADA las excepciones propuestas por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ-CORPOBOYACÁ y que denominó AUSENCIA DE ELEMENTOS QUE ESTRUCTUREN RESPONSABILIDAD A CORPOBOYACÁ Y FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, por las razones consignadas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- declarar NO PROBADAS la excepciones propuestas por el MUNICIPIO DE COMBITA y que llamo FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA Y RESPONSABILIDAD DE PARTICULARES EN LA AFECTACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, conforme a la parte motiva de la sentencia.

TERCERO.- Declarar NO PROBADAS las excepciones propuestas por la LADRILLERA ROCAMAR denominadas FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA, FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, AUSENCIA DE PERJUICIO AMBIENTAL DEMOSTRADO O DEMOSTRABLE, LA SUSPENSIÓN ORDENADA POR CORPOBOYACÁ NO SE PRODUJO POR AFECTACIÓN AL MEDIO AMBIENTE POR PARTE DE LA LADRILLERA ROCAMAR DE PROPIEDAD DE CARLOS ALBERTO GONZÁLEZ GRIMALDO, AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DE MI REPRESENTADO FRENTE A LA RESPONSABILIDAD ENDILGADA POR AUSENCIA DE ACTIVIDAD, VIOLACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA ENTABLAR LA PRESENTE ACCIÓN YA QUE MI REPRESENTADO NUNCA HA RECIBIDO QUEJA ALGUNA O REQUERIMIENTO POR PARTE DE LA DEMANDANTE U OTRA PERSONA NATURAL POR CONTAMINACIÓN AMBIENTAL O PERJUICIO AL MEDIO AMBIENTE, NO EXISTE EN EL EXPEDIENTE DE LA EMPRESA ROCAMAR ENTREGADO POR CORPOBOYACÁ VESTIGIO O SEÑALAMIENTO DE QUE MI REPRESENTADO HAYA CAUSADO DAÑO AMBIENTAL Y PARA LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA Y LA QUEJA AL ALCALDE

DEL MUNICIPIO DE CÓMBITA, LA EMPRESA ROCAMAR YA NO SE ENCONTRABA FUNCIONANDO POR TANTO NO PUDO PRODUCIR DAÑO AMBIENTAL ALGUNO, atendiendo a la motivación de este proveído.

CUARTO. - Declarar que la fábrica de **LADRILLOS DEKO y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ –CORPOBOYACÁ** han vulnerado el derecho colectivo al goce de un ambiente sano a la comunidad residente de la Vereda San Isidro del Municipio de Cómbita – Boyacá.

Quinto: Como consecuencia de la declaración anterior, **ORDENAR** a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ** para que de forma inmediata proceda a adelantar las acciones tendientes a disponer como medida preventiva la suspensión de actividades de **LADRILLERAS DEKO** hasta tanto no se cuente con la totalidad de requisitos para ejercerlos, incluyendo el agotamiento del trámite de licencia ambiental en los términos expuestos y el permisos de emisiones atmosféricas vigente, así como los que a futuro se llegasen a establecer como faltantes e indispensables para su funcionamiento.

Sexto: **ORDENAR** al **MUNICIPIO DE CÓMBITA** que dentro del ámbito de sus competencias y en virtud del principio de colaboración armónica, realice las actividades tendientes a verificar el cumplimiento de las normas y disposiciones que en materia ambiental se señala por parte de la autoridad competente y de igual forma ponga en su conocimiento las irregularidades que se presenten en torno al adelantamiento de actividades de aprovechamiento de los recursos naturales sin contar con los requisitos de ley.

Séptimo: **INSTAR** al **MUNICIPIO DE CÓMBITA** y a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ** para que en lo sucesivo ejerzan de manera oportuna, rigurosa y efectiva sus competencias en la materia, atendiendo específicamente esta zona dado que se ha evidenciado una problemática antigua.
(...)"

Como fundamento de su decisión, en primer lugar se determinó que la vulneración alegada se concreta en que presuntamente las empresas no cuentan con los permisos ambientales exigidos de manera que se produce contaminación del aire, al adelantarse procesos de quemado y cocción de bloque y arcilla expeliendo partículas que afectan la salud de los moradores específicamente en la Vereda San Isidro del Municipio de Cómbita.

Además, señaló el A quo que lo que se pretende es establecer la veracidad del dicho de la accionante entorno a que la **LADRILLERA ROCAMAR, LADRILLERA DEKO y la COOPERATIVA DE MINEROS Y ALFAREROS DE CÓMBITA – CIMACON**, no cuentan con licencia ambiental que les

permita ejercer sus actividades, sin embargo, aclaró, que teniendo en cuenta que la Ladrillara ROCAMAR y la Cooperativa de Mineros y Alfareros de Cómbita – Cimacon no se encuentran ejerciendo actividades desde hace varios años, su pronunciamiento se limitaría solo respecto de Ladrillera DEKO.

Luego de realizar el recuento normativo aplicable al caso, y de analizar las pruebas allegadas al plenario, señaló que existe vulneración de los derechos colectivos invocados. En efecto, manifestó que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, está obligada a exigir licencia ambiental a los proyectos mineros como los adelantados por Ladrilleras DEKO, esto es, en relación con procesamiento de materiales arcillosos siempre que su producción anual sea mayor a 600.000 toneladas por año, requisito que para el caso en particular debió atenderse y al parecer no se hizo por parte de la ladrillera accionada, lo que da a entender la existencia de una omisión por parte de la autoridad ambiental al no exigir el cumplimiento del referido requisito.

Adicionalmente, puso de presente que de conformidad con la normativa aplicable, para que sea otorgada una licencia ambiental en necesario presentar la solicitud a la autoridad ambiental correspondiente junto con el estudio de impacto ambiental tendiente a detallar las medidas y actividades orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar el impacto ambiental, obligación con la que tampoco cumplió Ladrilleras DEKO, sin embargo, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá Paso por la alto tal omisión.

De otra parte, indicó que se pudo verificar que las actividades adelantadas por el Municipio de Cómbita a través de sus autoridades, se encaminaron al cumplimiento de las órdenes emitidas por CORPOBOYACÁ en torno a verificación de labores, sellamiento y seguimiento de las diferentes providencias que en el caso bajo estudio se prohirieron. Así las cosas, llegó a la conclusión que el Municipio de Cómbita ha cumplido con las obligaciones en torno a la exigencia del trámite previo de licencia ambiental al igual que el Estudio de impacto ambiental y plan de mejoramiento ambiental, que debió acompañar la solicitud de la citada licencia.

En lo que tiene que ver con LADRILLERAS DEKO, concluyó que también incurrió en violación al derecho al goce de un ambiente sano, por no cumplir con la totalidad de los requisitos exigidos para el funcionamiento de la empresa, específicamente en lo que respecta a la licencia

ambiental, con estudio de impacto ambiental y plan de mejoramiento ambiental, así como acreditar el estudio isocinético para verificar las emisiones generadas por la fábrica y la calidad de aire en los tiempos establecidos, esto es, una vez al año con el acompañamiento del funcionario de la entidad. Además, omitió obligaciones con relación al trámite de renovación del permiso de emisiones atmosféricas, el cual, a pesar de haber sido solicitado desde el mes de abril de 2015, a la fecha parece no haberse definido su viabilidad.

No pasa por alto el *A quo* el actuar omisivo de CORPOBOYACÁ, en lo tocante a sus funciones como autoridad ambiental, pues no solo ha sido negligente al no exigir la mentada licencia ambiental con sus anexos y requisitos, sino también en la mora de analizar si resulta pertinente renovar o no el permiso de emisiones atmosféricas, lo cual se evidencia en que si bien el propietario de LADRILLERAS DEKO radicó la solicitud de renovación en el mes de abril de 2015, el trámite administrativo pertinente se inició mediante auto No. 1178 del 16 de agosto de 2016, es decir, más de un año después de su presentación sin que se haya decidido hasta la fecha, o por lo menos no se acreditó cual fue el resultado de dicho trámite. Igualmente, a pesar de que la empresa empezó actividades desde el mes de octubre de 2003, el primer permiso de emisiones para la actividad de cocción de ladrillo y bloque en tres hornos tipo colmena se otorgó por Resolución No. 0425 de 23 de junio de 2004, hecho que permite inferir que el tiempo que se lleva la entidad para otorgar los permisos correspondientes, es demasiado extenso cuando por el contrario debe ser razonable, con el fin de prever y mitigar un eventual impacto ambiental.

III.- EL RECURSO DE APELACIÓN.

Inconforme con la decisión adoptada en el fallo de primera instancia, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá- CORPOBOYACÁ- y LADRILLERAS DEKO, por intermedio de sus apoderados judiciales, interpusieron recursos de apelación bajo los siguientes argumentos.

- CORPOBOYACÁ (fls. 1109-1110).

Expuso en primer lugar, señala que la Empresa LADRILLOS DEKO no requiere para su funcionamiento de licencia ambiental, en razón a que la misma acreditó ante la autoridad ambiental, encontrarse en proceso de legalización de minería tradicional del título minero No. LL2-15151, como

se evidencia en el registro de la página web del catastro minero.

Es así, como de conformidad con lo establecido en el artículo 15 del Decreto 933 de 2013, el titular minero deberá cumplir con los requisitos de orden ambiental establecidos por el Ministerio del Medio ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la guía ambiental que para efecto se expida, mas no con el plan de manejo ambiental y/o plan de mejoramiento ambiental como de manera equivocada lo entiende el A quo, al señalar que CORPOBOYACÁ omitió su deber de seguimiento y control al no requerir a LADRILLOS DEKO dichos documentos de vigilancia ambiental, en tanto, de conformidad con la normativa ambiental no son para proyectos que se encuentran en proceso de legalización de minería tradicional, como ocurre en este caso.

A lo anterior se agregó que la Sección Tercera del Consejo de Estado, a través de providencia dictada en el expediente No. 11001-03-26-000-2014-00156-00 (52506), ordenó la suspensión provisional del Decreto 933 de 2016, razón por la cual, la autoridad minera no podrá resolver ninguna de las solicitudes de formalización de minería tradicional que se encuentran en estudio y verificación de la tradicionalidad de los trabajado mineros, con fundamento en el mencionado decreto.

Adujo igualmente que dentro del expediente administrativo ambiental de tipo permisionario PERM-0012/13, se evidencia que la fábrica de LADRILLOS DEKO a través de radicado No. 02210 de 24 de octubre de 2003, presentó solicitud de permiso de emisiones en la Vereda San Isidro del Municipio de Cómbita; mediante Resolución No. 0425 del 23 de junio de 2004 CORPOBOYACÁ otorgó permiso de emisiones al señor Vladimir Rolando Moreno Muñoz en su calidad de propietario de la fábrica citada, para la actividad de cocción de ladrillo y bloque realizada en tres hornos tipo colmena. Dicho permiso, le fue renovado a través de Resolución No. 1526 de 16 de junio de 2010 por un término de 5 años contados a partir de su ejecutoria, término que sería prorrogado previa solicitud del interesado.

Posteriormente mediante Concepto técnico GL-0001/2012, emitido por la Subdirección Administración de Recursos Naturales de CORPOBOYACÁ, se realizó la evaluación del estudio de emisiones "muestreo isocinético calidad del aire y emisión de ruido" allegado por la Empresa LADRILLOS DEKO en cumplimiento de lo establecido en la Resolución No. 1526 de 16 de junio de 2010, producto de la cual se logró establecer que "la empresa LADRILLOS DEKO, representada legalmente por el señor Vladimir Rolando

Moreno M. cumple a cabalidad con los requerimientos exigidos por parte de esta corporación, en cuanto a la entrega de los Estudios de Emisiones, calidad del Aire y emisiones de Ruido y al cumplimiento de la normatividad ambiental vigente.

A la fecha el expediente se encuentra en la Subdirección Administración de Recursos Naturales de la Entidad, para evaluar técnicamente el Estudio de Emisiones Atmosféricas allegado.

- **LADRILLOS DEKO (fls. 1111-1117).**

En curso de la primera instancia, nunca se evidenció ni se probó que hubiera existido amenaza alguna en relación con el medio ambiente y mucho menos que alguna de las empresas encartadas, hubiera vulnerado o amenazado derecho alguno que tuviera que ver con el medio ambiente.

Señala igualmente que para poder revisar la calidad el aire y determinar si está contaminado o no, la autoridad ambiental correspondiente que para este caso es CORPOBOYACÁ, el único documento que exige es la licencia de emisiones atmosféricas, la licencia ambiental no se exige en estos casos, pues esta solo se requiere para explotaciones mineras que no vendría al caso para lo que se está debatiendo, que es una eventual contaminación del aire y el medio ambiente.

Para que la fábrica pueda cumplir con la normatividad existente, lo único que requiere es, como ya lo advirtió, del permiso de emisiones atmosféricas el cual se solicitó a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá. Además, independientemente de que CORPOBOYACÁ se demore o no en la expedición del tal permiso, LADRILLAS DEKO está obligada a presentar unos estudios isocinéticos con el fin de establecer si se encuentra dentro de los parámetros normales de emisiones que exige la norma, estudios que ha venido presentando durante todo el tiempo de funcionamiento.

En consecuencia, de conformidad con la normatividad existente para este tipo de empresas, LADRILLOS DEKO ha cumplido a cabalidad con todos y cada uno de los lineamientos exigidos por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, pues de las pruebas obrantes en el expediente, se evidencia que cada uno de los oficios, resoluciones, estudios técnicos e informes, han observado las exigencias de la entidad ambiental.

IV.- TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA.

Mediante auto del 10 de noviembre de 2017 esta Corporación admitió los recursos de apelación (fl. 1125) interpuestos por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ – y LADRILLOS DEKO contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja el 5 de octubre de 2017, a través de auto del 25 de enero de 2018, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público, para presentar alegatos de segunda instancia (fl. 1129).

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. Del marco jurídico del recurso de apelación.

Previo a resolver el objeto de la controversia, resulta necesario precisar por parte del Tribunal, los límites a los cuales se ve compelido el *ad-quem* en lo que respecta a la apelación. No pasa por alto la Sala, que el *a-quo* en la sentencia desató una controversia inicial delimitada por la demanda, la contestación a la misma y las pruebas recaudadas en el trámite procesal. Dicha controversia concluye con una sentencia que tiene la virtud de poner término a la diferencia y que se fundamenta en razones de hecho y derecho derivadas de lo probado en el plenario y la aplicación concreta del ordenamiento jurídico al caso debatido.

Al respecto, conviene recordar que a través del recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con las propias consideraciones del recurrente, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se cuestionan ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del C. de P. C., a cuyo tenor:

*“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante y **por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso**, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella. (...).”*
(Negrillas adicionales).

En este orden de ideas, resulta claro que para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo, razón por la cual la jurisprudencia nacional ha sostenido que *"las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: 'tantum devolutum quantum appellatum'"*¹.

Así pues, el recurrente debe señalar tanto los asuntos o aspectos que considere lesivos de sus derechos, como también justificar las razones de su inconformidad, a las cuales deberá ceñirse el juez². En consecuencia, la sustentación del recurso de alzada no puede aducir elementos de juicio fácticos y jurídicos diferentes a los que tuvo a su alcance el juez de primera instancia³.

Otra de las limitaciones relevantes a las cuales se encuentra materialmente sujeta la competencia del juez *ad quem*, para efectos de proferir el fallo respectivo con el cual ha de desatarse la apelación interpuesta contra una sentencia, la constituye la garantía de la *no reformatio in pejus*, por virtud de la cual no es válidamente posible que, con su decisión, el juez de la segunda instancia agrave, empeore o desmejore la situación que en relación con el litigio correspondiente le hubiere sido definida al apelante único mediante la sentencia de primera instancia.

En conclusión, la Sala, en su condición de juez de la segunda instancia, procederá a examinar y a resolver los recursos de apelación interpuestos por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ y LADRILLOS DEKO.

2.- PROBLEMA JURÍDICO.

Conforme a los argumentos expuestos en los escritos de apelación

¹ Al respecto, ver por ejemplo, sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

² Así lo consideró el Consejo de Estado en la providencia dictada el 26 de febrero de 2004, Exp: 26.261. M.P. Alir Hernández Enríquez.

³ Consejo de Estado, Sentencia de 12 de noviembre de 2003, Proceso No. 25000-23-27-000-2000-00017-01 (13206) C.P. Dra MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA.

corresponde a la Sala establecer, si la empresa LADRILLOS DEKO, para desarrollar su objeto social, debe contar con una licencia ambiental, acompañada de un plan de manejo ambiental o si solamente requiere el permiso de emisiones atmosféricas, el cual a la fecha se encuentra en trámite ante CORPOBOYACÁ.

3.- TESIS DE LA SALA.

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, en consideración a que del estudio y análisis de las pruebas obrantes en el expediente y de las normas aplicables, se encontró que CORPOBOYACÁ, en su condición de autoridad ambiental del Departamento, omitió ejercer su función de control y vigilancia al **no** exigir la licencia ambiental a la accionada y/o no poner en conocimiento de esta (LADRILLERAS DEKO), que por expresa disposición legal debía contar con la licencia ambiental para su funcionamiento. Además por la negligencia en el trámite de la solicitud de renovación del permiso de emisiones atmosféricas que desde hace aproximadamente más de tres años se solicitó por parte del representante legal de la ladrillera, sin que hasta la fecha se hubiera resuelto tal solicitud, y en cuanto a LADRILLERAS DEKO, por operar sin licencia ambiental pese a que la actividad desarrollada es altamente impactante al medio ambiente, razón por la cual debe contar con la misma.

En efecto, se estableció, que contrario a lo afirmado por los recurrentes, teniendo en cuenta que la empresa demandada ejecuta proyectos y actividades relacionados con la explotación de materiales de construcción, arcillas o minerales industriales no metálicos, debe, **obligatoriamente** contar con licencia ambiental, cuya finalidad es precisamente controlar esta clase de proyectos y actividades y de esta manera poder mitigar, minimizar o erradicar por el impacto y/o alteración que pueden generar en el medio ambiente.

4.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

El inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 472 de 1998, consagra las acciones populares cuya finalidad es la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

4.1.- Del derecho a un ambiente sano.

A partir de la carta política de 1991, la protección al ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico nacional. En efecto, el artículo 79 de la Carta, consagra el derecho de todas las personas de gozar de un ambiente sano, así como el deber del Estado respecto de la protección de la diversidad e integridad del ambiente y en la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para el lograr de estos fines.

A su vez, el artículo 80 superior, impone al Estado la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional ha desarrollado ese carácter ecológico, dando carácter fundamental al derecho al ambiente sano, directamente y en su conexidad con la vida y la salud, entre otros⁴, que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional.

Así por ejemplo, en la sentencia C-671 de 2001 de junio 21 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería,⁵ señaló esta corporación:

"... la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P.

(...)

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado 'Constitución ecológica', conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección."

⁴ Cfr. T-092 de febrero 19 de 1993, M. P. Simón Rodríguez Rodríguez y C-671 de junio 21 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería.

⁵ En la mencionada sentencia se declaró la exequibilidad de la "Enmienda del Protocolo de Montreal aprobada por la Novena Reunión de las Partes, suscrita en Montreal el 17 de septiembre de 1997", que desarrolla "los preceptos constitucionales que consagran la cooperación internacional en campos indispensables para la preservación de la salud y la vida de las personas, contenidos en el Preámbulo y en los artículos 1, 2 y 9 de la Carta. De igual forma, garantiza y respeta la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional, que deben inspirar las relaciones internacionales en materia política, económica, social y ecológica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 226 del Estatuto Supremo".

De ahí, que el Estado colombiano tiene la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar de un ambiente sano, y el deber de todos de contribuir a tal fin, mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas⁶ y otras garantías individuales⁷, entre otros.

Po lo anterior, desde antes de la expedición de la Constitución de 1991, se expidió el Decreto No. 2811 del 18 de diciembre de 1974, por el cual se expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, el cual en su artículo 1º señala que "El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social"

El artículo 8º del mismo Estatuto, establece los factores que deterioran el ambiente, así:

"Artículo 8º.- Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:

a) . La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares.

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;

b) . La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras.

c) . Las alteraciones nocivas de la topografía.

d) . Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;

e) . La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;

f) . Los cambios nocivos el lecho de las aguas.

g) . La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos;

h) . La introducción y propagación de enfermedades y de plagas;

i) . La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas;

j) . La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;

k) . La disminución o extinción de fuentes naturales de energía

⁶ Art. 88 Const..

⁷ Arts. 11, 49 (incisos 1º, 2º y 5º), 67 (inciso 2º) y 330 (numeral 5º) Const. , entre otros.

"(...) Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial otorgará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

(...)

2. En el sector minero:

La explotación minera de:

a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 toneladas/año;

b) Materiales de construcción: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 600.000 toneladas/año;

c) Metales y piedras preciosas: Cuando la explotación de material removido proyectado sea mayor o igual a 2.000.000 de toneladas/año;

d) **Otros minerales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 toneladas/año.**

(...)"

A su vez, el artículo 9º de la norma en comento, señala la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales para la expedición de licencias ambientales, indicando, en lo pertinente, que en el sector minero están sujetas a licencia ambiental las siguientes actividades "(...) **b) Materiales de construcción: Cuando la explotación proyectada de mineral sea menor a 600.000 toneladas/año;** c) Metales y piedras preciosas: Cuando la explotación proyectada de material removido sea menor a 2.000.000 de toneladas/año; d) **Otros minerales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor a 1.000.000 de toneladas/año.** (...)" (negrilla fuera del texto original)

Posteriormente se expidió el Decreto 1220 de 2005, el cual, en lo que interesa para este proceso, reprodujo en su integridad el decreto anterior.

En el año 2010 se expidió el Decreto 2820 de 5 de agosto del mismo año, norma que reprodujo en gran parte el Decreto del año 2005, sin embargo, al enlistar los proyectos, obras o actividades sujetas a licencia ambiental (artículos 7º, 8º y 9º), adicionó el literal b) del numeral 2º - del sector minero- de los artículos 8 y 9 del estatuto en comento, agregando a los **materiales de la construcción, la arcilla.**, así:

"(...)2. En el sector minero:

La explotación minera de:

a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 ton/año;

b) Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos: Cuando la producción proyectada sea mayor o igual a 600.000 ton/año para las arcillas o mayor o igual a 250.000 m3/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;

c) Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas: Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea mayor o igual a 2.000.000 de ton/año;

d) Otros minerales y materiales: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 ton/año.

3. La construcción de presas, represas o embalses, cualquiera sea su destinación con capacidad mayor de 200 millones de metros cúbicos de agua.

Finalmente, se expidió el Decreto 2041 de 2014, actualmente vigente, el cual, como ya se advirtió, reglamentó el Título VIII de la Ley 99 de 1993, sobre licencias ambientales, en los siguientes términos:

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

La Licencia Ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad. (Subrayado fuera de texto)

El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo Estudio de Impacto Ambiental.

La Licencia Ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad.

Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una Licencia Ambiental.

Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no podrán otorgar permisos, concesiones o autorizaciones ambientales, cuando éstos formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Artículo 4°. Licencia Ambiental Global. Para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos, la autoridad ambiental competente otorgará una licencia ambiental de carácter global, que abarque toda el área de explotación que se solicite.

En este caso, para el desarrollo de cada una de las actividades y obras definidas en la etapa de hidrocarburos será necesario presentar un Plan de Manejo Ambiental, conforme a los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental global.

Dicho Plan de Manejo Ambiental no estará sujeto a evaluación previa por parte de la autoridad ambiental competente; por lo que una vez presentado, el interesado podrá iniciar la ejecución de las obras y actividades, que serán objeto de control y seguimiento ambiental.

La Licencia Ambiental Global para la explotación minera, comprenderá la construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte interno de los correspondientes minerales o materiales.

Artículo 5°. La licencia ambiental frente a otras licencias. La obtención de la licencia ambiental, es condición previa para el ejercicio de los derechos que surjan de los permisos, autorizaciones, concesiones, contratos y licencias que expidan otras autoridades diferentes a las ambientales.

La licencia ambiental es prerequisite para el otorgamiento de concesiones portuarias, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 52 de la Ley 99 de 1993.

Así mismo, la modificación de la licencia ambiental, es condición previa para el ejercicio de los derechos derivados de modificaciones de permisos, autorizaciones, concesiones, contratos, títulos y licencias expedidos por otras autoridades diferentes de las ambientales siempre y cuando estos cambios varíen los términos, condiciones u obligaciones contenidos en la licencia ambiental.

Artículo 6°. Término de la licencia ambiental. La licencia ambiental se otorgará por la vida útil del proyecto, obra o actividad y cobijará las fases de construcción, montaje, operación, mantenimiento, desmantelamiento, restauración final, abandono y/o terminación.

En lo que atañe a la exigibilidad de la licencia ambiental, el mismo estatuto dispone lo siguiente:

Artículo 7°. Proyectos, obras y actividades sujetos a licencia ambiental.

Estarán sujetos a licencia ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 8° y 9° del presente decreto. Las autoridades ambientales no podrán establecer o imponer Planes de Manejo Ambiental para proyectos diferentes a los establecidos en el presente decreto o como resultado de la aplicación del régimen de transición.

A su vez, los artículos 8° y 9° consagran:

Artículo 8°. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -

ANLA-, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

(...)

2. En el sector minero:

La explotación minera de:

a) **Carbón:** Cuando la explotación proyectada sea mayor o igual a 800.000 ton/año;

b) **Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos:** Cuando la producción proyectada sea mayor o igual a 600.000 ton/año para las arcillas ó mayor o igual a 250.000 m3/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;

c) **Minerales metálicos y piedras preciosas y semipreciosas:** Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea mayor o igual a 2.000.000 de ton/año;

d) **Otros minerales y materiales:** Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 1.000.000 ton/año.

3. La construcción de presas, represas o embalses, cualquiera sea su destinación con capacidad mayor de 200 millones de metros cúbicos de agua.

(...)"

Artículo 9°. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Las Corporaciones

Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

(...)

1. En el sector minero

La explotación minera de:

a) **Carbón:** Cuando la explotación proyectada sea menor a 800.000 ton/año;

b) **Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos:** Cuando la producción proyectada de mineral sea menor a 600.000 ton/año para arcillas ó menor a 250.000 m3/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;

c) **Minerales metálicos, piedras preciosas y semipreciosas:** Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea menor a 2.000.000 de ton/año;

d) **Otros minerales y materiales:** Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor a 1.000.000 ton/año.

2. Siderúrgicas, cementeras y plantas concreteras fijas cuya producción de concreto sea superior a 10.000 m3/mes

3. La construcción de presas, represas o embalses con capacidad igual o inferior a 200 millones de metros cúbicos de agua.

(...)"

Por su parte, el Título IV de la misma norma, desarrolla todo lo relacionado con el procedimiento para la obtención de la licencia ambiental. Para lo que interesa a este proceso, establece:

Artículo 24°. De la solicitud de Licencia Ambiental y sus requisitos. En los casos en que no se requiera pronunciamiento sobre la exigibilidad del Diagnóstico Ambiental de Alternativas -DAA o una vez surtido dicho procedimiento, **el interesado en obtener Licencia Ambiental deberá radicar ante la autoridad ambiental competente, el Estudio de Impacto**

renovación de este, más no hizo mención a la licencia ambiental que en últimas era por la que se le estaba indagando.

En este punto, es importante traer a colación la definición que trae la norma respecto del permiso de emisiones atmosféricas y la licencia ambiental, en los siguientes términos:

En el artículo 72 del Decreto 978 de 5 de julio de 1995¹³, establece que el **permiso de contaminación atmosférica** es el que concede la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo, para que una persona natural o jurídica, pública o privada, dentro de los límites permisibles establecidos en las normas ambientales respectivas, **pueda realizar emisiones al aire**. El permiso sólo se otorgará al propietario de la obra, empresa, actividad, industria o establecimiento que origina las emisiones.

Por su parte, como arriba quedó establecido, el artículo 3º del Decreto 2041 de 2014, contempla que la Licencia Ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental **competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje**.

Es claro entonces, que el permiso de emisiones atmosféricas y la licencia ambiental son diferentes, en tanto, el primero se otorga para que una persona natural o jurídica **pueda realizar emisiones al aire** dentro de los parámetros que señalen las leyes pertinentes y la licencia ambiental es la que se otorga para **ejecutar un proyecto, obra o actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o modificaciones al paisaje**.

Así las cosas, considera la Sala que no le asiste razón a los recurrentes al afirmar que por la actividad que desarrolla la Empresa LADRILLOS DEKO, no es obligatorio contar con la licencia ambiental, pues como quedó demostrado en líneas anteriores, por expresa disposición legal las empresas que se dediquen a realizar proyecto, obras o actividades **con explotación de materiales de construcción, arcilla o minerales no metálicos**, deben solicitar ante la autoridad competente, la licencia ambiental además de contar con el permiso de emisiones atmosféricas.

¹³ Por el cual se reglamentan, parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto - Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.

Ahora bien, en lo que tiene que ver el permiso de emisiones atmosféricas, se observa que el señor VLADIMIR ROLANDO MORENO MUÑOZ, actualmente **no** cuenta con este, toda vez que según se indicó en el Oficio No. 110-002565 del 1 de marzo de 2017 (fl. 924) y en la contestación a la presente acción, dicho permiso fue otorgado por Resolución No. 0425 del 23 de junio de 2004 el cual fue renovado a través de Resolución No. 1526 de 16 de junio de 2010 y del cual **se inició trámite administrativo de renovación por medio de auto No. 1178 del 16 de agosto de 2016**, sin que obre prueba en el expediente de que a la fecha ya hubiera sido renovado.

Al respecto, este Tribunal considera que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ- no tiene justificación alguna respecto de la mora que ha presentado para tramitar y expedir la renovación del permiso de emisiones atmosféricas solicitado por el propietario y representante legal de LADRILLERAS DEKO, el cual, como lo advirtió el A quo fue solicitado desde el mes de abril de 2015 (hace más de 3 años) sin que a la fecha se observe su expedición o concepto alguno al respecto, o por lo menos no obra prueba en el expediente de lo contrario, dilación que constituye una carga que no se le puede imponer al administrado, pues él cumplió con la obligación legal de solicitar la renovación del respectivo permiso, una vez venció el termino de 5 años por el cual le había sido otorgado.

Asimismo, no entiende la Sala que CORPOBOYACÁ, como máxima autoridad ambiental del Departamento, desconozca u omita la legislación en cuanto a obligatoriedad de licencias ambientales se refiere, pues por todo lo expuesto y al encontrarse acreditado que las normas ambientales imponen la obligación de contar con dicha licencia en casos como el presente, esto es, cuando se exploten minerales de construcción y arcilla, no es razonable el actuar de la entidad al asegurar que la licencia ambiental no es necesaria para el funcionamiento de LADRILLERAS DEKO.

En consecuencia, la Sala coincide con el A quo cuando afirma que LADRILLERAS DEKO y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, han vulnerado el derecho colectivo al goce de un ambiente sano de los habitantes de la Vereda San Isidro del Municipio de Cóbbita- Boyacá. En cuanto a la primera, por no contar con la licencia ambiental para su funcionamiento, y en lo que se refiere a CORPOBOYACÁ, en su calidad de autoridad ambiental del Departamento, por su actuar negligente e injustificado en el trámite de renovación del permiso de emisiones

atmosféricas solicitado oportunamente por el representante legal de la ladrillera accionada y por el desconocimiento u omisión de las normas sobre la expedición de licencia ambiental en actividades como la que desarrolla la demandada, la cual es **OBLIGATORIA** teniendo en cuenta que dicha empresa ejecuta proyectos y actividades de explotación con materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos. Además, porque la finalidad de esta licencia es precisamente controlar esta clase de proyectos y actividades y de esta manera poder mitigar, minimizar o erradicar el impacto y/o alteración que pueden generar en el medio ambiente y la contaminación que perjudica a la comunidad.

Así las cosas, se confirmará la sentencia apelada en cuanto declaró la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano de la comunidad de la Vereda San Isidro del Municipio de Combita – Boyacá, por parte de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y LADRILLERA DEKO, excepto el numeral quinto el cual se **modificará** para ordenar a la Corporación Autonomía Regional de Boyacá, en su calidad de máxima autoridad ambiental del Departamento que, **en forma inmediata**, inicie el proceso sancionatorio en contra de LADRILLERAS DEKO en cuanto no ha acreditado contar con el plan de manejo ambiental y/o la licencia ambiental, conforme a las normas ambientales pertinentes, **evalúe y determine si desde el mismo momento de la apertura de la investigación** hay lugar o no, a ordenar la suspensión de actividades de la empresa mencionada, hasta tanto acredite la totalidad de los requisitos ambientales

Finalmente se adicionará en lo siguiente:

Se ordenará la compulsa de copias a la Procuraduría Regional de Boyacá, para que investigue en la órbita de sus competencias, el actuar negligente de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ- puesto de presente en esta providencia.

Se ordenará a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ -, que en el término improrrogable de un (1) mes, realice las gestiones pertinentes para dar trámite a la solicitud de renovación del permiso de emisiones atmosféricas efectuada por el representante legal LADRILLERAS DEKO.

Se ordenará integrar al Comité de verificación de cumplimiento de fallo, a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

5.- COSTAS.

De conformidad con lo previsto por el art. 188¹⁴ del C.P.A.C.A., no habrá lugar a condena en costas.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la Republica y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR, la sentencia de 5 de octubre de 2017, proferida el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, en cuanto declaró la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano de la comunidad de la Vereda San Isidro del Municipio de Combita – Boyacá, por parte de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y LADRILLERA DEKO, excepto el numeral quinto el cual **se modificará y** quedará así:

QUINTO: Como consecuencia de la declaratoria anterior, **ORDENAR** a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ**, en su calidad de máxima autoridad ambiental del Departamento que, **en forma inmediata, inicie** el proceso sancionatorio en contra de LADRILLERAS DEKO en cuanto no ha acreditado contar con el plan de manejo ambiental y/o la licencia ambiental conforme a las normas ambientales pertinentes, **evalúe y determine si desde el mismo momento de la apertura de la investigación** hay lugar o no, a ordenar la suspensión de actividades de la empresa mencionada, hasta tanto acredite el cumplimiento de la totalidad de los requisitos ambientales.

TERCERO. - ADICIONAR la sentencia de 5 de octubre de 2017, proferida por el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Tunja, en lo siguiente:

- Se **ordena** la compulsa de copias a la Procuraduría Regional de Boyacá, para que investigue en la órbita de sus competencias, el actuar negligente de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ- puesto de presente en esta providencia.
- Se **ordena** a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ -, que en el término improrrogable de un (1) mes, realice las gestiones pertinentes para dar trámite a la solicitud de renovación del permiso de emisiones atmosféricas efectuada por el representante legal de LADRILLERAS DEKO, si no lo hubiere hecho ya.

¹⁴ **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.

- Se **ordena** integrar al Comité de verificación de cumplimiento de fallo, a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Comuníquesele.

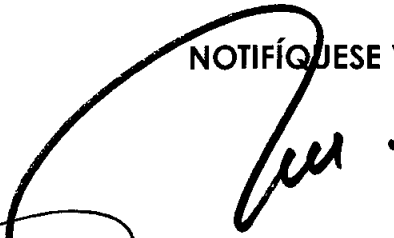
CUARTO. - Confírmase en todo lo demás la sentencia apelada.

QUINTO. - **COMUNÍQUESE** esta decisión a las partes.

SEXTO. - **SIN CONDENA EN COSTAS**, en virtud de lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SÉPTIMO. - Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen, dejando las constancias y anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado


FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

Hoja de firmas
Exp: 150013333014201300309-01
Demandante: DIANA CAROLINA USME ARIAS
Demandado: Municipio de Cóbbita y otros.

INBUIR A LOS OTROS
DE EVIDENCIA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto ordena su notificación por estado
No. 140 de 2018
EL SECRETARIO 