



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 5**  
**MAGISTRADO PONENTE OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, 26 FEB 2020

<b>Demandante</b>	Luis Aníbal Muñoz Romero
<b>Demandado</b>	Corporación Autónoma Regional de Chivor – CORPOCHIVOR
<b>Expediente</b>	150013333-005-2019-00026-01
<b>Medio de control</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>Tema</b>	Confirma auto que declaró caducidad

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido el 18 de septiembre de 2019, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Tunja, a través del cual se dispuso declarar probada parcialmente la excepción de caducidad, respecto de uno de los actos acusados.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. La demanda**

El señor Luis Aníbal Muñoz Romero, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, establecido en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, presentó demanda<sup>1</sup> con el fin de obtener la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- El **auto No 1065 de noviembre de 2017** a través del cual CORPOCHIVOR, impuso la medida de suspensión de actividades en la bocamina El Mana.
- Del **auto No 220 de 08 de marzo de 2018** por medio del cual la referida autoridad decidió negar la solicitud de levantamiento de medidas preventivas dentro del expediente sancionatorio No Q10/17 en trámite de licencia ambiental presentada por el demandante para la exploración y explotación de yacimiento de carbón.

Corolario de lo anterior, y como medida de restablecimiento del derecho, elevó pretensiones principales y subsidiarias. En cuanto a las primeras solicitó: i) se

<sup>1</sup> Folio 1-15



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

exonere de la sanción de suspender actividades en la Bocamina Mana, ii) se ordene a CORPOCHIVOR que suspenda las operaciones concernientes a prohibir actividad minera de mantenimiento, y se habilite la bocamina de la mina El Mana, por ingreso por la servidumbre inscrita en el registro minero y iv) se anule la ejecución del numeral tercero del auto recurrido.

En lo que respecta a las pretensiones subsidiarias solicitó el reconocimiento y pago de los perjuicios de orden moral y material, con ocasión de la expedición de los actos acusados.

## **1.2 Auto apelado**

Se trata del auto proferido en el desarrollo de la audiencia inicial de 18 de septiembre de 2019, en la que se dispuso declarar probada la excepción de caducidad propuesta por la entidad accionada, respecto de uno de los actos enjuiciados.

En primer lugar, se hizo referencia, a que los actos acusados son independientes frente a los cuales no se interpusieron los recursos de ley, por cuanto los mismos no estipularon dicha posibilidad.

Así entonces y a efecto de analizar la caducidad del auto No **1065** de noviembre de 2017, y a través del cual se legalizó la medida preventiva de suspensión de las actividades en la bocamina el Mana, precisó que, respecto del mismo no obra prueba de la notificación al demandante, por cuanto la entidad demandada indicó que la medida fue impuesta en flagrancia, al tiempo que las medidas preventivas no deben ser notificadas al presunto infractor.

Indicó que de conformidad con el artículo 15 de la ley 1333 de 2009 y en atención al proceso sancionatorio que reposa en las diligencias, se pudo establecer que si bien la norma no señala la obligación de notificar la medida preventiva, al acto no puede tenerse como notificado el 01 de noviembre de 2017, por cuanto esta se legalizó hasta el 09 de noviembre del mismo año a través del auto No 1065, y además, porque el demandante no estuvo presente en la diligencia, lo cual impide conocer el día exacto en que conoció la imposición de la medida.

Sostuvo que si bien a través del auto No 1097 de 21 de noviembre de 2017, se ordenó crear el expediente No Q010-17 y se inició la investigación administrativa por infracción en contra del señor Luis Aníbal Muñoz, siendo notificado



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

personalmente al interesado y en la que se hizo alusión al auto No 1065 por medio del cual se legalizó la medida preventiva de suspensión en la bocamina, dicha actuación no implica la notificación de la decisión por conducta concluyente, ya que como lo ha sostenido el Consejo de Estado, para que opere la misma, no basta con saber de la existencia del acto, sino que es necesario que se conozca su contenido.

Conforme a ello, advirtió que el actor presentó derecho de petición ante CORPOCHIVOR el 23 de enero de 2018, a través del cual allega los requerimientos exigidos con el auto No 1097 de 21 de noviembre de 2017, y en la que indica expresamente "*solicitó muy gentilmente su colaboración, en el sentido de levantarme la medida preventiva*"; frente a lo cual sostuvo el *a quo*, que para dicho momento el demandante ya conocía el auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017, tal como lo establece el artículo 72 del CPACA.

Así entonces, y al haber revelado con el derecho de petición que se levantara la medida preventiva impuesta, era desde ese momento en que se tenía por notificado de dicho acto, esto es, el 23 de enero de 2018, por lo que a partir del día siguiente comenzó a correr el término para presentar la demanda, los que vencían el 24 de mayo de 2018, hecho que ocurrió hasta el 24 de agosto de 2018, lo que significa que frente al auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017, operó la caducidad, al haber transcurrido el término de que trata el literal d) del numeral 20 del artículo 164 del CPACA.

Finalmente, y en lo que respecta al otro acto demandado, se indicó que el mismo fue demandado en oportunidad.

### **1.3 El recurso de apelación<sup>2</sup>**

Al apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación<sup>3</sup>, solicitando que la decisión sea revocada, el cual fue sustentado de la siguiente manera:

Indicó que si se agota el requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción, como lo exige el CPACA, la entidad accionada en dicha etapa, no hizo ninguna manifestación al respecto, guardo silencio, lo que invalida en gran parte la argumentación presentada por la parte pasiva, en la contestación de la demanda.

<sup>2</sup> Minuto 17:20 a 20:35 de la diligencia

<sup>3</sup> En subsidio del recurso de reposición



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho - auto 2ª instancia*

En tal sentido solicitó, que entre a operar la interrupción de la caducidad que hizo el aporte del agotamiento de la conciliación prejudicial.

Indicó que el auto fue impugnado por el actor en términos legales y luego la respuesta que viene frente a la decisión tomada, se profirió a través del auto 220, es decir que la cadena que ata a los dos actos administrativos, no adolece del fenómeno de la caducidad, en consecuencia, solicitó tener en cuenta la parte cronológica de la expedición del auto.

#### **1.4. Traslado del recurso de apelación**

- El apoderado de CORPOCHIVOR solicitó que la decisión sea confirmada, al considerar que las medidas preventivas contempladas en los artículos 15 y 16 de la ley 1333 de 2009, determina que esos actos administrativos no se deben notificar debido a la forma en que las mismas tienen ocurrencia.
- Sostuvo que se ratifica que el actor se notificó, de manera concluyente, a través del derecho de petición de 23 de enero de 2018, a través del cual da cumplimiento a las ordenes impuesta mediante el auto No 1097, por medio del cual se inicia un proceso sancionatorio, solicitando que se levante la medida preventiva de suspensión contenida en el auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017.

#### **1.5 Ministerio público.**

La agente del ministerio público solicitó se confirme la decisión, al considerar, en primer lugar, que en efecto los actos administrativos enjuiciados son independientes; y que contrario a lo sostenido por el apoderado de la parte actora, la petición que se elevó de manera posterior no constituyó un recurso en contra del auto No 1065 de 2017, por cuanto dichos autos hacían referencia a la improcedencia de los recursos, lo que los torna independientes, siendo improcedente el argumento que en tal sentido elevó el apoderado; ya que lo que hizo el actor fue presentar un derecho de petición posterior que fue resuelto por la entidad a través de otro acto administrativo completamente independiente como lo es el auto 220 de 8 de marzo de 2018, al punto que niega la solicitud de levantamiento de las medidas impuestas.



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

En consecuencia, no se podría hablar ni de un solo acto administrativo, como tampoco que la última petición constituya un recurso.

Frente a que no se dijo nada en la etapa conciliatoria respecto de la caducidad del acto, indicó que la falta de su pronunciamiento en la etapa conciliatoria no es razón para que en sede judicial no se pueda alegar.

Igualmente, reiteró que en el presente caso operó la notificación por conducta concluyente en relación con el auto No 1065 de 2017, a través del cual se impuso la medida de suspensión, sin embargo, en su sentir, consideró que el mismo fue notificado el 05 de diciembre de 2017 cuando la entidad notificó el auto No 1097 de 21 de noviembre de 2017 en el que se citaron apartes textuales del contenido del auto No 1065 y en tal sentido, operó el fenómeno de la caducidad.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia**

Visto el artículo 180 de la Ley 1437, esta Corporación es competente para resolver el recurso de apelación formulado contra la decisión de declarar probada la excepción de caducidad, respecto de uno de los actos demandados, auto proferido por el juzgado quinto administrativo de Tunja.

### **2.2 Problema jurídico**

De conformidad con el recurso de apelación interpuesto, los problemas jurídicos que se deben resolver en esta instancia, corresponden a determinar i) si respecto del auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017, operó el fenómeno jurídico de la caducidad, ii) si dicho acto, conforma una unidad jurídica completa e inescindible, respecto del auto No 220 de 08 de marzo de 2018 y, finalmente iii) si es procedente el decreto de la caducidad en sede judicial, pese a no haberse alegado por la entidad convocada en la diligencia de conciliación extrajudicial.

### **2.3 RÉGIMEN SANCIONATORIO AMBIENTAL**

Con la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009 se implementó un régimen sancionatorio ambiental más completo, que respondió a la necesidad de actualizar el marco legal a las exigencias propias que implicó la vigencia de la Constitución; así, el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

Ley 1333 de 2009 fue referido por la Corte Constitucional en la sentencia C-595 en los siguientes términos:

"Específicamente, instituye unas disposiciones generales (Título I), las infracciones en materia ambiental (Título II), el procedimiento para la imposición de medidas preventivas (Título III), el procedimiento sancionatorio (Título IV), las medidas preventivas y sanciones (Título V), la disposición final de especímenes de fauna y flora silvestres restituidos (Título VI), el Ministerio Público Ambiental (Título VII), los portales de información para el control de la normatividad ambiental (Título VIII) y las disposiciones finales (Título XIX).

La ración de las sanciones administrativas en materia ambiental es preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y objetivos de la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento. Las medidas preventivas tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atenta con el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (artículo 40, Ley 1333).

Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que viole las normas previstas en el Código de Recursos Naturales Renovables, el Decreto ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 16S de 1994 y demás normas ambientales, la comisión de un daño al medio ambiente bajo las mismas condiciones de responsabilidad civil extracontractual, a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo entre los dos (artículo 5º, Ley 1333).

De igual modo, establece causales de atenuación y agravación de la responsabilidad en materia ambiental (artículos 60 y 7º, Ley 1333). También, el procedimiento para la imposición de medidas preventivas (artículos 12-14 Ley 1333).

A continuación, se instituye el procedimiento sancionatorio ambiental que está compuesto por las siguientes etapas, que pretenden determinar si se ha incurrido en una infracción y en caso afirmativo imponer la sanción correspondiente:

Indagación preliminar (art. 17); 2) Iniciación del procedimiento sancionatorio (art. 18); 3) Notificaciones (art. 19), 4) Intervenciones (art. 20); 5) Remisión a otras autoridades (art. 21); 6) Verificación de los hechos (art. 22); 7) Cesación de procedimiento (art. 23); 8) Formulación de cargos (art. 24); 9) Descargos (art. 25); 10) Práctica de pruebas (art. 26); 11) Determinación de la responsabilidad y sanción (art. 27); 12) Notificación (art. 28); 13) Publicidad (art. 29); 14) Recursos (art. 30); 15) Medidas compensatorias (art. 31).

Como tipos de medidas preventivas se consagran las siguientes: i) amonestación escrita; ii) decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres; y iv) suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos (artículo 36)."



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

Como se advierte la Ley 1333 de 2009, ha establecido la titularidad de la potestad sancionadora ambiental en cabeza del Estado, la cual se ejerce a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con sus competencias.

Del mismo modo, la ley prevé un procedimiento único, claro y expedito, el cual tiene un carácter administrativo y, por tanto, se rige por los principios constitucionales y legales establecidos para este tipo de actuaciones, así como por los principios de política ambiental contenidos en la Ley 99 de 1993. **Se prevén igualmente las medidas de tipo coercitivo, preventivas y sancionatorias, aplicables a aquellas personas que usan, aprovechan o atentan contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables.**

Frente al tema procedimental, para la imposición de medidas preventivas, la norma en comento establece:

**“ARTICULO 13. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS.** Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado. Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO 1o. Las autoridades ambientales podrán comisionar la ejecución de medidas preventivas a las autoridades administrativas y de la Fuerza Pública o hacerse acompañar de ellas para tal fin.

PARÁGRAFO 2o. En los casos en que una medida preventiva sea impuesta a prevención por cualquiera de las autoridades investidas para ello, dará traslado de las actuaciones en un término máximo de cinco (5) días hábiles a la autoridad ambiental competente y compulsará copias de la actuación surtida para continuar con el procedimiento a que haya lugar.

PARÁGRAFO 3o. En el evento de decomiso preventivo se deberán poner a disposición de la autoridad ambiental los individuos y especímenes aprehendidos, productos, medios e implementos decomisados o bien, del acta mediante la cual se dispuso la destrucción, incineración o entrega para su uso o consumo por tratarse de elementos que representen peligro o perecederos que no puedan ser objeto de almacenamiento y conservación, en los términos del artículo 49 de la presente ley.

**ARTÍCULO 14. CUANDO UN AGENTE SEA SORPRENDIDO EN FLAGRANCIA.** Cuando un agente sea sorprendido en flagrancia causando daños al



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho - auto 2ª instancia*

medio ambiente, a los recursos naturales o violando disposición que favorecen el medio ambiente sin que medie ninguna permisión de las autoridades ambientales competentes, la autoridad ambiental impondrá medidas cautelares que garanticen la presencia del agente durante el proceso sancionatorio.

**ARTÍCULO 15: PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS EN CASO DE FLAGRANCIA.** En los eventos de flagrancia que requieran la imposición de una medida preventiva en el lugar y ocurrencia de los hechos, se procederá a levantar un acta en la cual constarán los motivos que la justifican; la autoridad que la impone; lugar, fecha y hora de su fijación; funcionario competente, persona, proyecto, obra o actividad a la cual se impone la medida preventiva. El acta será suscrita por el presunto infractor o, si se rehusare a hacerlo, se hará firmar por un testigo. En el caso de que no sea factible la firma del acta por parte del presunto infractor o de un testigo, bastará con la sola suscripción por parte del funcionario encargado del asunto. De lo anterior deberá dejar la constancia respectiva. El acta deberá ser legalizada a través de un acto administrativo en donde se establecerán condiciones de las medidas preventivas impuestas, en un término no mayor a tres chas.

**ARTÍCULO 16: CONTINUIDAD DE LA ACTUACIÓN** Legalizada la medida preventiva mediante el acto administrativo, se procederá, en un término no mayor a 10 días, a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio. De no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento, se procederá a levantar la medida preventiva. En caso contrario, se levantará dicha medida una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron”

En tal sentido y en lo que tiene que ver con el procedimiento para la imposición de **medidas preventivas en caso de flagrancia**, se advierte, en primer lugar, el levantamiento de un acta, que debe contener i) los motivos que la justifican, ii) la autoridad que la impone, iii) lugar, fecha y hora de su fijación; iv) funcionario competente, v) persona a la cual se impone la medida preventiva y, vi) debe ser suscrita por el presunto infractor, por un testigo, en caso que aquel se rehusó o, por el funcionario encargado, ante la ausencia de aquellos.

Dicha acta deberá ser legalizada, a través de un acto administrativo, que indicará las condiciones de las medidas preventivas impuestas y una vez legalizada la medida, se determinará si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio, en caso negativo, se levantará la medida, de lo contrario la misma se levantará una vez que desaparezcan las causas que la motivaron.

De acuerdo a lo expuesto, igualmente es dable concluir que, en el procedimiento de imposición de medidas preventivas, no fueron contemplados la interposición de recursos, ni contra el acto administrativo que legaliza la medida, ni contra el acta que se debe levantar en casos de flagrancia, circunstancia que es coherente con lo dispuesto en el artículo 32 de la misma disposición que establece:



Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero  
Demandando: CORPOCHIVOR  
Expediente: 150013333-005-2019-00026-01  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia

**“ARTÍCULO 32. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS.** Las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar”

## 2.4 NATURALEZA DE LOS ACTOS CUESTIONADOS

En primer lugar, la Sala considera oportuno indicar que la posición de la Sección Primera del Consejo de Estado, frente a que el acto que impone una medida preventiva de contenido ambiental es susceptible de control jurisdiccional, así sobre la naturaleza de las medidas preventivas la referida corporación, ha señalado lo siguiente:

*“[... ] En desarrollo del principio de precaución en materia ambiental, contenido en el marco de la Constitución Ecológica, la Ley 1333 de 2009 estableció las denominadas medidas preventivas como un conjunto de decisiones de ejecución inmediata que pueden adoptar las autoridades ambientales, en aplicación de su poder de policía, tendientes a ‘prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.’ (Artículo 4º).*

*Estas medidas ambientales preventivas, de acuerdo a la citada Ley, (i) no tienen la naturaleza jurídica de sanción, (ii) su ejecución y efectos deben ser inmediatos debido a su carácter preventivo, y (iii) deben ser adoptadas mediante acto administrativo debidamente motivado.*

*Frente a la naturaleza de dicho acto administrativo, se pronunció la Sección cuando dirimió igualmente un recurso de apelación en contra de una decisión de rechazo de la demanda, en el que consideró que sólo las decisiones que determinaran medidas preventivas o aquellas que impusieran una sanción podían considerarse como actos definitivos y por tanto susceptibles de censura en esta Jurisdicción:*

*‘En efecto, considera la Sala que los actos administrativos demandados son de trámite por las consideraciones arriba esbozadas, pues el Ministerio está efectuando una serie de observaciones relacionadas con el cumplimiento de las condiciones contenidas en una serie de actos administrativos a través de los cuales se otorgó permiso de perforación exploratoria de hidrocarburos de un proyecto denominado ‘Bloque Río Putumayo’ a la sociedad Ram Petroleum Limited., quien se encontraba vinculada con ECOPETROL S.A. en virtud de un contrato de asociación, negocio jurídico éste que según se advierte de los antecedentes vistos en los actos censurados, mediante radicado número 088 del 1 de octubre de 2003 fue terminado unilateralmente por la demandante.*

*Bajo tal escenario, sería demandable aquel que termine la citada actuación administrativa, esto es, la que sancione o adopte las medidas preventivas como consecuencia de un eventual incumplimiento por parte de ECOPETROL S.A.*



Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero  
Demandando: CORPOCHIVOR  
Expediente: 150013333-005-2019-00026-01  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia

de las obligaciones a las que se requirió su acatamiento en el artículo primero del Auto 2770 de 2008.<sup>4</sup> (Subrayado fuera de texto).

*En igual sentido se pronunció esta Sección en Auto del 16 de febrero de 2012 en el cual sostuvo que en algunos casos la adopción de una medida preventiva puede ser considerada como definitiva dadas las consecuencias jurídicas de su imposición. Es importante destacar que el contenido de la Resolución que se estaba censurando en el citado proveído es similar al que ordenar la medida preventiva en el caso que nos ocupa, tal y como se podrá evidenciar en el siguiente acápite. La providencia de 2012 sostuvo lo siguiente:*

*[...] En efecto, considera la Sala que el único acto administrativo susceptible de ser impugnado en esta jurisdicción es el contenido en la Resolución No. 0074 del 6 de octubre de 2009, dado que allí la CAR está imponiendo medidas preventivas a la recurrente como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones contenidas en el citado contrato suscrito con la empresa PROMOTORA TERRAZINO S.A., consolidando en ella una situación jurídica particular. [...]*<sup>5</sup>.

Sumado a estas posturas, la Corte Constitucional<sup>6</sup> al examinar la constitucionalidad del artículo 32 de la Ley 1333, reiteró las razones esgrimidas en la sentencia C-293-2002<sup>7</sup>, y señaló que la medida preventiva ambiental es un acto susceptible de control. Así lo indicó:

*“[...] a propósito de algunas medidas preventivas en materia ambiental, al señalar que cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a enfrentar una situación o hecho o a evitar un peligro de daño grave, “sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho”.*

*De conformidad con lo entonces expuesto, el acto administrativo dictado con base en el principio de precaución “debe ser excepcional y motivado” y, “como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”, para que así “la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas” de modo que, si esto llegara a ocurrir, el ciudadano tenga “a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga [...]*”.

<sup>4</sup> Nota original de la providencia en cita: <sup>[10]</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 1º de diciembre de 2011. Expediente número: 2009-00220. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 26 de noviembre de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala, radicación número: 25000-23-41-000-2013-00717-01

<sup>6</sup> Corte Constitucional C-703-10 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>7</sup> Declaró exequibles los artículos 1, numeral 6 (parcial); y, 85, numeral 2º de la Ley 99, por los cargos formulados.



Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero  
Demandando: CORPOCHIVOR  
Expediente: 150013333-005-2019-00026-01  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia

En consecuencia, es claro que el contenido de los actos administrativos por medio de los cuales se impone una medida preventiva sea de carácter definitivo, pues es una manifestación unilateral de la voluntad que tiene como consecuencia la modificación de la situación jurídica sobre la que se impone y que, por expresa disposición legal, no es susceptible de recurso alguno.

## 2.5 CADUCIDAD MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

La caducidad ha sido entendida como el fenómeno jurídico procesal a través del cual *"el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del Juez, cuando se verifique su ocurrencia"*<sup>8</sup>

En este sentido, **la caducidad constituye una norma de orden público** que sirve de soporte fundamental y garantía esencial de la seguridad jurídica y el interés general, *"de manera que quien acuda a ejercer el derecho de acción tiene la carga procesal de hacerlo en los precisos términos establecidos por el legislador, so pena del rechazo de su demanda, o de una sentencia inhibitoria"*<sup>9</sup>

En tratándose de la demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el numeral segundo del artículo 164 del CPACA, dispone lo siguiente:

**"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada: (.)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...)

c) Cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso»

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia c-832 de 08 de agosto de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección Primera, auto de 19 de febrero de 2015, radicado No 250002341-000-2013-01801-01, CP. María Elizabeth García González



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

De la norma transcrita se colige que el término para la presentación de esta clase de procesos es de cuatro (4) meses, establecido a partir del momento en el que la administración ha dado a conocer el acto, a través de su comunicación, notificación, ejecución o publicación, de ahí la importancia de establecer en qué momento se presentó tal circunstancia en el caso concreto.

### **3. CASO CONCRETO.**

Se instaura demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con la finalidad que se declare la nulidad de los siguientes autos:

- Auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017, por medio del cual CORPOCHIVOR impuso medida de suspensión de actividades en la bocamina El Mana del municipio de Ventaquemada.
- Auto No 220 de 08 de marzo de 2018, que decidió negar la solicitud de levantamiento de medidas preventivas dentro del expediente sancionatorio No Q10/17 en trámite de licencia ambiental, presentada por el actor para la exploración y posterior explotación de yacimiento de carbón.

Así entonces, y efecto de resolver el presente asunto, habrá de acudirse a la actuación administrativa surtida por CORPOBOYACA en el caso de la actividad minera desarrollada en la bocamina “El Mana” del municipio de Ventaquemada, y al respecto se encuentra lo siguiente<sup>10</sup>:

- Con ocasión del escrito radicado en COPORCHIVOR el 21 de julio de 2017, por el representante legal de la ONG PRIMAVERA, defensora de los recursos naturales del páramo del Rabanal, se puso en conocimiento las anomalías que se venían presentando en la mina El Mana, vereda parroquia vieja del municipio de Ventaquemada, referentes a la explotación minera de manera ilegal.
- En tal razón, a través del auto No 783 de 25 de agosto de 2017, CORPOCHIVOR dispuso remitir las diligencias al coordinador del proyecto 104 - seguimiento, control y vigilancia de los recursos naturales adscrito a la secretaria general y autoridad ambiental, para programar visita al lugar de los hechos denunciados para determinar las medidas ambientales del caso.

<sup>10</sup> Expediente administrativo obrante a folio 158



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

- En consecuencia, el 01 de noviembre de 2017, se efectuó operativo de minería<sup>11</sup> con el objeto de "determinar los impactos ambientales generados por las actividades mineras desarrolladas en la mina El Mana", en el que se expidió como concepto técnico "el desarrollo de las actividades mineras subterráneas de la mina El Mana se considerara como una amenaza contra el ecosistema existente en la parte alta del territorio; razón por la cual, las actividades de explotación de la mina El Mana deben ser suspendidas definitivamente (...).
- De acuerdo a ello, **el 09 de noviembre de 2017, a través del auto N 1065, CORPOCHIVOR, legalizó la medida preventiva consistente en la suspensión de actividades en la bocamina denominada El Mana**, en donde el señor Luis Aníbal Muñoz ejerce actividades de minería correspondientes a la explotación subterránea de carbón en un área de ecosistema estratégico, generando afectaciones ambientales. Decisión en la que se indicó:
  - Que dicha medida se levantaría de oficio o a petición de parte, ante el cumplimiento de las actividades señaladas en dicho auto o al comprobarse la desaparición de las causas que lo originaron;
  - Las consecuencias jurídicas generadas en caso de incumplimiento total o parcial de la medida.
  - La orden de comunicar la actuación administrativa al señor Luis Aníbal Muñoz.
  - Que contra las medidas preventivas adoptadas por la corporación, no procedía ningún recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la ley 1333 de 2009.
- **El 21 de noviembre de 2017, con auto No 1097, CORPOCHIVOR dispuso** iniciar investigación administrativa por infracción ambiental en contra del demandante; en dicha decisión se indicó expresamente la existencia del concepto técnico del 01 de noviembre de 2017, así como la legalización de la medida preventiva a través del auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017. En dicha determinación, además, se dispuso: la notificación del mismo al señor Luis Aníbal Muñoz, en la forma establecida en el artículo 62 del CPACA y se le requirió para que ejecutara las actividades de recuperación y reconfiguración

<sup>11</sup> Realizado por un grupo de profesionales en el área de ingeniería ambiental y sanitaria, ingeniería agroforestal, ingeniero geólogo, biólogo, ingeniero en minas, el Secretario General de Corpochivor y un investigador del CTI de la Fiscalía.



Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero  
Demandando: CORPOCHIVOR  
Expediente: 150013333-005-2019-00026-01  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia

ambiental en la bocamina, finalmente se indicó que contra dicha determinación no procederían recursos, conforme a lo establecido en el artículo 75 del CPACA. Determinación que fue notificada el 04 de diciembre de 2017, de manera personal al actor.

- **El 23 de enero de 2018**, el actor, a través de derecho de petición, hizo entrega del informe con los requerimientos exigidos por CORPOCHIVOR, mediante auto No 1097 de 21 de noviembre de 2017.
- En tal razón, el 06 de febrero de 2018, con el auto No 072, se ordenó la práctica de una visita técnica a la mina El Mana, dentro del expediente sancionatorio, **con la finalidad de verificar el cumplimiento de la medida preventiva de suspensión de actividades mineras** y con la finalidad de analizar la pertinencia del mantenimiento de la bocamina y emitir informe técnico dentro de los términos de ley.
- Por ello, el 07 de febrero de 2018, se llevó a cabo visita técnica y evaluación de información, diligencia en la que se indicó:

*"(...) teniendo en cuenta que las zonas intervenidas son lugares estratégicos y de gran importancia ecológica, es importante aclarar que las acciones desarrolladas por el titular minero con respecto a reconformación, recuperación y restauración del área intervenida no aplica y son insuficientes ya que no se tuvo en cuenta metodologías adecuadas para desarrollar acciones de restauración del ecosistema afectado.*

*Teniendo en cuenta que las actividades mineras realizadas en jurisdicción de la vereda Parroquia Vieja del municipio de Ventaquemada se han desarrollado dentro del área de recuperación para la producción del distrito regional de manejo integrado paramo de Rabanal, considerándose como una amenaza contra el ecosistema existente en la parte alta del territorio donde se encuentra ubicada la unidad productiva minera; es imprescindible suspender de manera definitiva todas las actividades de explotación de la mina el Mana»*

- Así entonces, **el 08 de marzo de 2018, a través del auto No 220, CORPOCHIVOR dispuso negar la solicitud de levantamiento de medida preventiva legalizada a través del auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017**, de conformidad con lo dispuesto en el informe técnico de 09 de febrero de 2018. Decisión en la que se indicó la ausencia de recursos contra la misma y que fue notificada al interesado el mismo día de su expedición.

Conforme a lo anterior, resulta claro para la Sala que, los actos administrativos enjuiciados si bien no conforman una unidad jurídica completa e inescindible; **a través de ellos se materializa la voluntad única de la administración**, consistente



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*

*Demandando: CORPOCHIVOR*

*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*

*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

en la legalización de la imposición de la medida preventiva y la negativa de levantamiento de dicha medida, que como se advirtió resultan plenamente enjuiciables ante la jurisdicción.

En efecto, a través del auto No 1065 del 09 de noviembre de 2017, CORPOCHIVOR, legalizó la medida preventiva consistente en la suspensión de actividades en la bocamina denominada El Mana, en donde el señor Luis Aníbal Muñoz, demandante, ejerce actividades de minería, con ocasión del operativo contra la minería ilegal llevado a cabo el 01 de noviembre, **allí dispuso que la medida sería levantada de oficio o a petición de parte**, ante el cumplimiento de las actividades que dieron paso a dicha determinación, decisión contra la que no procedía ningún recurso, tal como lo dispone el artículo 32 de la ley 1333 de 2009.

Entre tanto, el auto No 220 de 08 de marzo de 2018, **dispuso negar la solicitud de levantamiento de medida preventiva legalizada a través del auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017**, como consecuencia del derecho de petición elevado por el actor el 23 de enero de 2018, con el que pretendía acreditar el cumplimiento de los requerimientos indicados por CORPOCHIVOR en el auto No 1097 de noviembre de 2017, a través del cual dio inicio al procedimiento sancionatorio No Q:10-17.

En tal sentido, del contenido del artículo 163 del CPACA, se advierte que, la unidad jurídica de los actos administrativos está dada por la interposición de los recursos en vía administrativa, por cuanto si la decisión de la administración fue recurrida, los actos que los decidan se entenderán demandados. Expresamente la norma indica:

**“Artículo 163. Individualización de las pretensiones:** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

Quando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda.”

Al respecto, el Consejo de Estado ha considerado frente a la unidad jurídica de los actos administrativos que, si en virtud de los recursos interpuestos en vía administrativa, la administración profiere un acto que confirma su primera decisión, aquel hace parte intrínseca de la decisión inicialmente adoptada, de forma que uno y otro acto pese a ser materialmente dos independientes,



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho -- auto 2ª instancia*

constituyen jurídicamente una unidad inescindible; habrá de precisarse que si bien la providencia traída a colación, hace referencia a las normas del CCA, lo allí indicado resulta ilustrativo para el presente caso:

"Conforme a lo anterior, resulta claro para la Sala que, en el caso bajo análisis, las dos decisiones de la administración, esto es, el acto definitivo y su confirmatorio, conforman una unidad jurídica completa e inescindible que materializa la voluntad única de la Administración, y como tales se impugnaron en la demanda que dio origen a este proceso, lo cual se encuentra acorde con la exigencia contenida en el inciso tercero del artículo 138 del CCA, cuando dispone que "si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deberán demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen."

De acuerdo con lo anterior, la Sala considera que cuando el artículo 138 del CCA prevé la exigencia de que si el acto administrativo principal fue objeto de recursos, se demanden también los actos administrativos que lo modifiquen o confirmen, simplemente está indicando que estos últimos junto con el primero conforman esa unidad jurídica de que se habló renglones atrás, independientemente de que en estos últimos actos se adopten otras decisiones no relacionadas con los aspectos a que se contrajeron los recursos interpuestos.

En efecto, en un pronunciamiento anterior la Sala advirtió que si en virtud del recurso de reposición presentado en la vía gubernativa, la administración profiere un acto que confirma su primera decisión, aquel hace parte intrínseca de la decisión inicialmente adoptada, de forma que uno y otro acto pese a ser materialmente dos independientes, constituyen jurídicamente una unidad inescindible que impone a quien no esté de acuerdo con ellos, demandarlos o cuestionarlos de forma conjunta y explícita"

En el *sub lite*, se advierte que los actos enjuiciados no son producto de recursos interpuestos en vía administrativa, y en tal medida, no conforman una unidad jurídica completa e inescindible que materializa la voluntad de la administración, ya que cada acto es totalmente independiente del otro, y si bien se expidieron como consecuencia de la imposición de medidas preventivas dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, las dos tienen existencia jurídica separada e independiente.

Así entonces, no es procedente la manifestación del recurrente al indicar que el auto No 1065 de noviembre de 2017, fue impugnado en oportunidad, ya que contra el mismo no procedían recursos en vía administrativa; ni tampoco aquella postura que indica que el auto No 220 de 08 de marzo de 2018, "es la respuesta a la decisión tomada", como quiera que, este último, es producto del derecho de petición elevado por el actor con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el auto No 1097 de 21 de noviembre de 2017.



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

En otras palabras, el auto No 220 de 2018, no es producto de los recursos interpuestos en vía administrativa en contra del auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017, en este caso, la voluntad de CORPOCHIVOR está vertida en dos manifestaciones que nacen a la vida jurídica de forma separada e independiente, el uno, el acto de imposición de medida de suspensión de actividades en la bocamina y el otro, diverso, como lo es el creado con ocasión del derecho de petición elevado por el actor y con el que pretendía atender los requerimientos exigidos por la corporación a través del auto No 1097; esto es, nacieron a la vida jurídica de manera independiente, si bien producto del procedimiento sancionatorio ambiental, las dos son autónomas.

En consecuencia, y de conformidad con el artículo 164 del CPACA, en el presente caso, la caducidad respecto de cada uno de los actos demandados operó de manera autónoma, al tratarse de decisiones jurídicamente separadas e independientes.

De acuerdo ello, considera la Sala que la decisión de declarar el fenómeno jurídico de la caducidad respecto del auto 1065 de 09 de noviembre de 2017, es ajustada a los preceptos legales y jurisprudenciales que rigen el tema de la notificación por conducta concluyente, como pasa a verse.

El artículo 72 del CPACA, indica:

"FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES Y NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE: Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales"

Consideración que ha sido motivo de pronunciamientos por parte del Consejo de Estado, en los siguientes términos:

"La notificación por conducta concluyente tiene lugar cuando i) la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales (artículo 72, ídem). **En estos eventos, si la notificación personal no se ha realizado, pero la persona a quien debe hacerse manifiesta su conocimiento acerca del contenido de la decisión o se refiere a ésta concretamente, se entiende surtida su notificación por conducta concluyente**"<sup>12</sup>

"En este contexto, la notificación por conducta concluyente se configura cuando la persona interesada realiza una manifestación a partir de la cual se puede concluir que

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 19 de febrero de 2015, Consejera ponente María Elizabeth García González, radicado núm. 25000234100020130180101.



*Demandante: Luis Aníbal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

**conoce la decisión administrativa, verbigracia, cuando presenta recursos o demandas, otorga poder, manifiesta en un escrito que conoce el acto o lo menciona en un documento que lleve su firma, etcétera;** en todo caso, para que se constituya este tipo especial de notificación ficta o presunta, es inexorable que el interesado se dé por suficientemente enterado de la decisión administrativa”<sup>13</sup>

**“Del contenido de la anterior disposición, se advierte que opera la notificación por conducta concluyente, cuando la parte interesada se entera de la decisión y conviene en ella, ya sea porque la acepta, o porque interpone los recursos de ley a tiempo, o presenta la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa como es del caso bajo estudio”<sup>14</sup>**

“De esta forma se ha entendido que por medio de la figura a la que se alude se busca sanear o convalidar la falta o irregularidad en que pudo incurrir la administración al publicitar los actos administrativos y se configura en tanto la parte interesada manifieste por algún medio que conoce la decisión de la administración”<sup>15</sup>

Por lo tanto, para que se entienda surtida esta clase de notificación, por conducta concluyente, (i) debe preexistirle una falta de notificación de las modalidades habituales -personal o edicto- o una irregularidad en el despliegue de las mismas y, posterior a esto, (ii) la parte interesada debe darse por suficientemente enterada del respectivo acto o interponer, oportunamente, los recursos que le fuesen procedentes.

En el asunto bajo examen, y de conformidad con el expediente administrativo que obra en las diligencias, se tiene que el auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017, no fue notificado personalmente al señor Luis Aníbal Muñoz Romero; sin embargo, se tiene que, luego de su expedición, en el auto No 1097 de 21 de noviembre de 2017, si bien se hizo alusión a la referida decisión, folio 64, en términos de la citada jurisprudencia, para que opere la notificación por conducta concluyente la persona interesada debe realizar una manifestación a partir de la cual se puede concluir que conoce la decisión administrativa, verbigracia, cuando manifiesta en un escrito que conoce el acto o lo menciona en un documento que lleve su firma.

Circunstancia que se acredita en este caso, con la presentación del **derecho de petición de 23 de enero de 2018**, en el cual si bien se indica que la finalidad es

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez, sentencia de 19 de abril de 2018, radicado núm. 11001-03-27-000-2014-00048-00. Ver también, Sección Primera, sentencia de 17 de noviembre de 2017, radicado núm. 25000-23-41-000-2014-01597-01, Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 1o. de julio de 2009, Consejera ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez, radicación núm. 41001-23-31-000-2008-00075-01(1760-08)

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, providencia de 9 de julio de 2014, radicado núm. 52001-23-31-000-2001-01115-01 (29741).



*Demandante: Luis Anibal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

dar alcance al auto No 1097 de 21 de noviembre de 2017, del contenido del mismo se advierte que, lo pretendido es poner en conocimiento la corrección de las deficiencias técnicas indicadas tanto en el acta de inspección de la medida preventiva de suspensión, como en el auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017, que legalizó la medida impuesta.

En efecto, allí se indica como petición "*levantarme la medida preventiva*" y señala "*atendiendo las recomendaciones indicadas, a continuación, se describen las acciones adelantadas en la bocamina El Mana, para subsanar, mejorar o corregir en su totalidad las deficiencias técnicas enunciadas*".

En consecuencia, es con la presentación del referido derecho de petición que debe entenderse que el auto 1065 de 09 de noviembre de 2017, fue notificado por conducta concluyente al señor Luis Anibal Muñoz Romero; por lo que **el computo del término de caducidad para acudir a la jurisdicción respecto de dicha decisión deberá contarse desde el 24 de enero de 2018** y como quiera que, la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 06 de julio de 2018<sup>16</sup>, resulta evidente que operó el fenómeno de la caducidad, lo que significa que la decisión de primera instancia debe confirmarse.

Ahora bien, frente al argumento esgrimido en el recurso de apelación, que indica que como CORPOCHIVOR no alegó dicha circunstancia en la etapa de la conciliación prejudicial, no estaba habilitada para en sede judicial alegarla; sostendrá la Sala que la caducidad que opera en materia contenciosa administrativa, como instituto procesal tiene fundamento y sustento en el artículo 228 de la Constitución Política.

Con base en el cual, se determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico, buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos, garantizando el derecho de acceso a la administración de justicia dentro de los límites de su ejercicio razonable y proporcional.

Conforme a la estructura conceptual de nuestra legislación, la figura de la caducidad de los medios de control **es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en** cuanto implica el reconocimiento normativo de un término habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales.

---

<sup>16</sup> Folio 97



*Demandante: Luis Anibal Muñoz Romero*  
*Demandando: CORPOCHIVOR*  
*Expediente: 150013333-005-2019-00026-01*  
*Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia*

Por tanto, no puede entenderse que sí la entidad convocada a la conciliación prejudicial no hizo manifestación de la ocurrencia de dicho fenómeno jurídico, ahora en sede judicial no pueda ser alegarla; tal postura desconoce que el juez de lo contencioso administrativo está facultado para declarar de oficio la caducidad del medio de control y **tiene el deber de hacerlo** cuandoquiera que, de conformidad con las pruebas obrantes en el proceso, encuentre probados los supuestos que la configuran.

Por tanto, la existencia de la caducidad, al ser una disposición de orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable, puede ser declarada en cualquier tiempo.

Por las anteriores razones, se procederá a confirmar el auto proferido en desarrollo de la audiencia inicial de 18 de septiembre de 2019, por el Juzgado quinto Administrativo del Circuito de Tunja, que dispuso declarar probada la excepción de caducidad frente al auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017.

### **III. COSTAS**

En materia de costas, el artículo 188 del C.P.A.C.A, acogió el régimen objetivo del Código General del Proceso para su imposición, por lo que debe entenderse que al tenor del artículo 361 de este último, las costas se encuentran integradas por las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso, y por las agencias en derecho.

No obstante, conforme al numeral 8º del artículo 365 del CGP, se señala que sólo habrá lugar a condena en costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, aspecto que no se encuentra demostrado en el presente asunto. Por consiguiente, lo procedente es no imponer condena en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de decisión No 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido en desarrollo de la audiencia inicial de 18 de septiembre de 2019, por el Juzgado quinto Administrativo del Circuito de Tunja, que dispuso declarar probada la excepción de caducidad frente al auto No 1065 de 09 de noviembre de 2017.

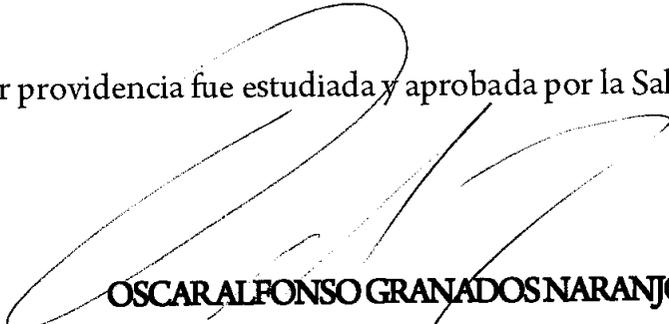


Demandante: Luis Anibal Muñoz Romero  
Demandando: CORPOCHIVOR  
Expediente: 150013333-005-2019-00026-01  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – auto 2ª instancia

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO:** Una vez en firme este proveído, devuélvanse las presentes diligencias al Juzgado de origen, dejando las anotaciones del caso.

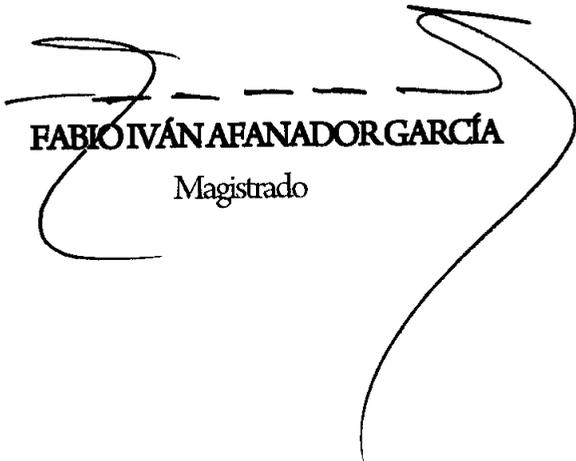
La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha

  
**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Magistrado

  
**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Magistrado

  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
NOTIFICACION POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado  
de 36 de hoy 20 FEB 2020

  
SECRETARÍA