

*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Sala de Decisión No 3*  
*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, marzo doce (12) de dos mil veinte (2020)

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Demandante: **Semcco Ltda. y otro**

Demandado: Corporación Autónoma de Boyacá – Corpoboyacá

Expediente: 15001-23-33-000-**2018-00650-00**

Procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. Demanda y subsanación (f. 3-13 y 129-137):**

#### **1.1.1. Pretensiones:**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, SEMCCO Ltda. y Marco Fidel Acevedo Peña, a través de apoderado judicial, solicitaron se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- ❖ **Resolución No. 4160 de 23 de octubre de 2017** que declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999 y se tomaron otras determinaciones.

- ❖ **Resolución No. 1774 de 16 de mayo de 2018** por la cual se resolvió un recurso de reposición contra la Resolución 4160 de 23 de octubre de 2017.

*Como consecuencia de lo anterior, pidieron:*

- ❖ *Se declare que la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999 mantiene su fuerza ejecutoria y, como consecuencia, se reintegren los derechos de los titulares minero-ambientales para seguir explotando el proyecto minero.*
- ❖ *Se paguen los perjuicios de orden material y moral causados a los demandantes durante el tiempo de duración del proceso, los cuales fueron tasados en \$534.969.844 para SEMCCO Ltda. y \$550.667.840 para Marco Fidel Acevedo Peña. Los perjuicios morales “se deja al arbitrio del juzgador” (f. 130).*
- ❖ *Que las sumas reconocidas a los demandantes sean indexadas conforme lo establece el artículo 187 del CPACA.*
- ❖ *Que a la sentencia se dé cumplimiento en los términos del artículo 192 del CPACA.*
- ❖ *Se condene a la entidad demandada al pago de las costas y gastos del proceso, con inclusión de las agencias en derecho.*

### **1.1.2. Hechos:**

*El supuesto fáctico que respalda el petitum, es el siguiente:*

- ❖ *Marco Fidel Acevedo Peña y la sociedad SEMCCO Ltda. son titulares actuales de la Licencia Minera No. 14181 y de la Licencia Ambiental No. OOLA-137/97.*
  
- ❖ *El proyecto minero está ubicado en el Municipio de Monguí, Vereda Los Pericos; siempre se ha explotado el carbón.*
  
- ❖ *Inicialmente, desde 1977, las labores mineras fueron realizadas por los señores Mardoqueo y Marco Fidel Acevedo Peña y la señora Ana Blanca Gutiérrez de Acevedo, sin embargo, ahora solo conserva ese status inicial el señor Marco Fidel Acevedo.*
  
- ❖ *De conformidad con el artículo 38 del Decreto No. 1753 de 1994, por iniciar las actividades de explotación antes de la Constitución Política de 1991 y la Ley 99 de 1993, el proyecto no ha requerido de licencia ambiental.*
  
- ❖ *Para el año 1997 los demandantes, por iniciativa propia, presentaron a las autoridades mineras y ambientales, Minercol y Corpoboyacá, el informe final de la etapa de exploración los trabajos y obras así como el plan de manejo ambiental.*
  
- ❖ *Mediante la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999, Corpoboyacá otorgó licencia ambiental. A esta se le fijó la placa OOLA-137 de 1997.*
  
- ❖ *Corpoboyacá ha ejercido la fiscalización desde 1999 hasta la fecha. Hizo dos visitas al proyecto: (i) el 21 de abril de 2016 y (ii) el 4 de septiembre de 2017.*
  
- ❖ *El 21 de abril de 2016 Corpoboyacá hizo recomendaciones especiales y expidió el Concepto Técnico No. LA-0073/16, en el cual se llevó a cabo la calificación de cada uno de los aspectos identificados por fichas y el plan de mejora.*
  
- ❖ *En virtud de la visita realizada el 4 de septiembre de 2017, se expidió el Concepto Técnico No. SLA-0082 de 2017, de esta surgen las razones de hecho y derecho que motivan los actos administrativos acusados, pues se*

*ordenó el cierre del proyecto minero por estar superpuesto en un 100% de la delimitación del Sistema de Páramo Tota – Bijagual – Mamapacha, según las coordenadas de la visita técnica de la entidad del 4 de 2017 y con fundamento en la Resolución No. 1771 de 28 de octubre de 2016 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

### **1.1.3. Cargos de nulidad:**

*Citó la sentencia T-361 de 2017 proferida por la Corte Constitucional y el artículo 13 de la Constitución Política para señalar que Corpoboyacá estaba en la obligación de socializar la delimitación del Sistema de Páramo Tota – Bijagual – Mamapacha, sin embargo, esto no ocurrió, pues se remitió a la Resolución No. 1771 de 2016 expedida por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible sin cumplir con el requisito de socialización.*

*A su juicio, se vulneró el derecho al debido proceso, en tanto no existe prueba que identifique los presupuestos para que prevalezca la protección del medio ambiente frente al derecho económico adquirido hace más de 50 años por los demandantes. Agregó que, con la expedición del Concepto Técnico No. SLA-082 de 4 de septiembre de 2017 la demandada se limitó a señalar que existía superposición del sistema de páramo con la Licencia Minera 14181, pero no se hizo la ponderación de cumplimiento e implementación de las actividades del plan de manejo ambiental porque ya se adelantaba el Proceso Sancionatorio No. OOCQ-232/16.*

*Lo anterior, aunado a que no convocaron a los demandantes y su derecho a ser beneficiarios se vio afectado, en tanto nunca se les dieron a conocer los presupuestos de la delimitación; en su criterio, se les negó el derecho de acceso a la administración, máxime porque se les debía dar la información inicial sobre el proceso de delimitación y sus avances, pero ello no ocurrió.*

*Destacó que ninguna prueba identifica los presupuestos para que prevalezca la protección del medio ambiente frente al derecho económico adquirido, reiteró, desde hace más de cincuenta años. Dijo que, el Concepto No. SLA-082 de 4 de septiembre de 2017, se limitó a señalar que existía superposición del sistema de páramo con la Licencia Minera No. 14181, es decir, la demandada conocía el proceso sancionatorio y, a pesar de ello, expidió las resoluciones ahora acusadas lo cual, insistió, desconoce el principio del *non bis in idem*.*

Luego, citó el artículo 83 de la Constitución Política y dijo que entre el Concepto Técnico No. LA-0073 de 21 de abril de 2016 y el Concepto Técnico No. SLA-0082 de 4 de septiembre de 2017 se evidencia la mala fe de la entidad porque ella conocía el proyecto desde la misma creación de la entidad, máxime porque el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994 no se exigía la licencia ambiental, pero declaró la pérdida de fuerza ejecutoria.

Para recabar en el anterior argumento, alegó que la entidad demandada dejó sin efecto un acto administrativo que nunca debió expedirse y carece de fuerza vinculante en tanto la Licencia Minera No. 14181 no requería licencia ambiental, dado que el proyecto existe desde 1977. A su juicio, la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999 “no es un permiso ambiental, sino una calificación del cumplimiento del trabajo desarrollado en el proyecto.” (f. 132 vto.)

Citó los artículos 34 y 35 de la Ley 1437 de 2011 y arguyó que la entidad estaba obligada a adelantar un proceso en el que se citara a los demandantes para socializar cualquier proyecto de ley que afectara a las comunidades; además, a los ciudadanos debía darse la oportunidad de conocer de forma previa y oportuna los proyectos para garantizar, principalmente, el derecho de defensa. “[S]e evidencia una cadena de errores para expedir tanto los actos administrativos demandados como la matriz del problema la Resolución No. 1771 del 2016 que delimitó el Sistema de Páramo Tota – Bijagual – Mamapacha.” (f. 133). A renglón seguido, sostuvo:

*“La cadena de errores inicia con el presunto estudio – que a la fecha mis representantes no lo conocen-, que presuntamente adelanto (sic) el Instituto Alexander Von Humboldt, y que fue adoptado por el MADS mediante la Resolución No. 937 de 2011 del Ministerio de Ambiente el estudio, lo que indica que todo inicio en este instituto y paso al MADS, y de este a CORPOBOYACÁ, es decir, lo que indica que ninguno de los entes nombrados convocó o socializo (sic) y sin embargo, se expidieron los actos administrativos demandados.” (f. 133).*

Señaló que los procesos adelantados por Corpoboyacá son reglados por la Ley 1333 de 2009. Seguidamente advirtió que existe un vicio de procedimiento, en tanto no se corrió traslado del Concepto Técnico No. SLA-082 de 4 de septiembre de 2017, aunque la entidad siempre lo hace cuando el concepto lo amerita después del estudio jurídico, así formula “pliego de cargos una vez el concepto técnico lo amerite y corre traslado del pliego de cargos para que el titular de la licencia ambiental en 10 días, presente sus descargos, y esto también brilla por su ausencia, pero esta actuación con tantas irregularidades tiene una razón de ser que a su vez nos desemboca en un nuevo vicio de procedimiento, pues se encuentra en curso el proceso sancionatorio en cita del proyecto con

radicación OCQ-0232 del 2016, tanto es así, que el propio concepto técnico señala expresamente (...) lo siguiente “No se realiza la ponderación de cumplimiento e implementación de las actividades contenidas en el Plan de Manejo Ambiental, debido a que se adelanta proceso sancionatorio en el expediente OOCQ-232/16” (f. 133).

Luego, sostuvo que los demandantes fueron sorprendidos con la visita técnica de 4 de septiembre de 2017 y con la expedición de las resoluciones demandadas, pues no se había finalizado el proceso y tampoco se adelantaron las etapas consagradas en la ley anteriormente citada.

Más adelante, trajo en cita la Resolución No. 1771 de 28 de octubre de 2016 y sostuvo que establece una regla general y es la expresa prohibición de tres actividades en zona de páramo: ganadería, agricultura y minería, sin embargo, también contiene como dos excepciones: (i) que en el área donde se realice el proyecto sea zona de páramo, pues no basta que se trace una delimitación sin atender las diferencias entre bosque alto andino y sistema de páramo, en voz de los demandantes, la zona donde se desarrolla el proyecto minero, tiene características del primero y (ii) que debe prevalecer sobre las expectativas económicas de los titulares mineros el derecho de la comunidad en general, siempre y cuando el proyecto cause un daño al ecosistema. Frente a esta excepción, afirmó que no existe prueba que determine la afectación, al contrario, se ha mejorado el entorno y el ecosistema.

Reiteró que, por la antigüedad del proyecto minero (1977), no se requería de licencia ambiental, en consecuencia, dejar sin fuerza ejecutoria un acto administrativo con efectos legales inexistentes no produce consecuencia legal para los titulares mineros, pues no elimina su antigüedad.

Todo lo anterior lo sintetizó así:

“Lo anterior, indica que son cinco (5) las razones de orden procesal que general Vicios de Procedimiento como causal de Nulidad, y desembocan desde ya en que el acto administrativo recurrido este viciado de Nulidad, en primer lugar, al no correr traslado del concepto de las razones y argumentos por parte del Ministerio de Ambiente y Corpoboyacá, en los que se establecían los parámetros para considerar que el proyecto está en zona de páramo; segundo, que no se corrió traslado oportuno para respetar el debido proceso administrativo llevado por Corpoboyacá, del concepto técnico SLA-082 del 4 de septiembre de 2017; Tercero, que se prejuzgo en el concepto técnico al considerar que el proyecto debería cerrar cuando se encontraba en curso proceso administrativo sancionatorio sin haber agotado todo el proceso y existir una doble sanción en la resolución N° 4160 de 23 de octubre de 2017, porque ya se sanciona sin haber terminado el proceso

sancionatorio y se prejuzga al sancionar con cierre adelantándose al resultado del sancionatorio; Cuarto, se desconoce el principio fundamental del Non Bis In Ídem, por juzgado dos (2) veces por las mismas causas a los titulares mineros y Quinto, al no tramitar el recurso de reposición sin subsidio del recurso de Apelación, se está negando el acceso a la administración, que debe resolver plenamente llena de garantías la vía gubernativa.” (f. 134).

### **1.2. Auto admisorio de la demanda:**

La demanda, luego de su corrección, fue admitida en auto proferido el 11 de enero de 2019 (f. 167-168).

### **1.3. Contestación de la demanda (f. 175-189):**

Corpoboyacá, entidad demandada, se opuso a las pretensiones por las siguientes razones:

Afirmó que si bien se expidió la Licencia Minera No. 14181, en el marco del régimen de transición establecido en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1753 de 1994, Corpoboyacá, mediante la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999 aceptó el Plan de Manejo Ambiental presentado por los demandantes; aclaró que el 26 de febrero de 2016 se llevó a cabo una visita técnica de control y se expidió el Concepto Técnico No. LA-0073/16, en el cual se evidenció la realización de trabajos de explotación en nuevos frentes mineros que no se encontraban amparados en la licencia minera.

Argumentó que en la entidad no se tramitan dos procesos sancionatorios en contra de los demandantes, pues en el Expediente No. OOLA-0137/97 reposa la documentación del trámite permisionario de la Licencia Ambiental para la explotación de un yacimiento de carbón a desarrollarse en la Mina El Peñón y en el Expediente No. OOCQ-0232/16 obra el proceso administrativo ambiental de Boyacá y el expediente OOCQ-0232/16, en el cual se realizaron distintos cargos como (i) incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999; (ii) incumplimiento de los requerimientos contenidos en el Auto No. 1268 de 27 de diciembre de 2013 y (iii) el incumplimiento del artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015 porque no contaba con licencia ambiental para explotar los nuevos frentes. A su juicio, el demandante confunde el trámite permisionario y el sancionatorio.

Arguyó que los actos administrativos se sustentan en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), el cual determinaba que en las áreas delimitadas como páramos no se podrían adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

Sostuvo que la Corporación debe realizar actividades de evaluación, control y seguimiento, por tanto, el legislador la faculta para adelantar visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto y realizar actividades con el fin de verificar el cumplimiento de la norma ambiental. Por ello, en virtud del Acuerdo 013 de 2014, por el cual se estableció la estructura de Corpoboyacá, el 21 de julio de 2017 se expidió el Concepto Técnico No. SLA 0082/17 el cual estableció el seguimiento y control al Plan de Manejo Ambiental acogido mediante la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999.

Por lo anterior, afirmó que el concepto técnico mencionado es el instrumento de verificación utilizado por Corpoboyacá para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas al otorgar el permiso y las disposiciones ambientales aplicables al proyecto y que, además, adquiere fuerza vinculante cuando se acoge por acto administrativo y se notifica a los interesados.

A su juicio no existe vulneración al principio *non bis in idem*, toda vez que los procesos adelantados tienen naturaleza diferente: el primero, se adelanta por el seguimiento de la licencia de la Mina El Peñón, ubicada en la Vereda Pericos obrante en el Proceso No. OOLA-0137/97 y, el segundo, corresponde a un proceso sancionatorio por incumplimiento a los requerimientos de Corpoboyacá y la explotación del mineral en dos bocatomas que se encuentran fuera de la Licencia Minera No. 14181.

Afirmó que, Corpoboyacá debe adoptar las medidas urgentes, encaminadas a soslayar la situación que se presenta en relación con las licencias ambientales que en la actualidad se ejecutan en áreas delimitadas como zona de páramo en las que, de acuerdo con el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, no se pueden realizar trabajos de esa naturaleza.

Advirtió que, además del fundamento legal, los actos administrativos se sujetaron a i) la prevalencia del interés general sobre el particular; ii) la protección del medio ambiente y sus recursos naturales y iii) la protección al principio de desarrollo sostenible

Concluyó que, con el objeto de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, el Plan de Manejo Ambiental aprobado a través de la Resolución No. 0001 de 28 de enero de 1999 ha perdido su fuerza ejecutoria, toda vez que, con la declaratoria de delimitación de páramos y la prohibición de adelantar actividades mineras, los fundamentos de derecho sobre los cuales se sustentaba el acto administrativo y que le permitían al titular la ejecución de actividades de explotación, desaparecieron; por esta razón debía adelantar el plan de cierre y abandono.

Finalmente, propuso las siguientes excepciones:

- i. Legalidad del acto cuya nulidad se demanda: Arguyó que las resoluciones atacadas atendieron los lineamientos legales y la garantía del debido proceso; aunado a fundamento de hecho debidamente probados.
- ii. Inexistencia de la violación: Dijo que las resoluciones son el resultado de un juicioso trabajo de campo, estudios técnicos y un trámite administrativo que se basó en las normas constitucionales y legales.
- iii. Ausencia de causal de nulidad que invalide el acto demandado: Argumentó que acudió a objetivos diferentes a los autorizados por la ley para expedir las resoluciones.
- iv. Suficiencia de motivación fáctica y jurídica del acto demandado en nulidad: Dijo que las resoluciones enjuiciadas cuentan con fundamento técnico suficiente e idóneo, además, revestido de la presunción de legalidad según lo dispuesto en las Leyes 99 de 1993, 1437 de 2011, 1333 de 2009, el Decreto 1753 de 1994 y la Resolución No. 1771 de 2016 expedida por el Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible.

**Audiencia inicial:**

El 9 de agosto de 2019 se realizó la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011; se agotaron las etapas de saneamiento del proceso, excepciones, fijación del litigio, conciliación, medidas cautelares y se decretaron pruebas (f. 199-202 y CD f. 204).

**1.4. Alegaciones finales:**

En la audiencia de pruebas realizada el 11 de octubre de 2019, el Despacho consideró innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y, dispuso que los apoderados presentaran sus alegatos de forma escrita dentro de los 10 días siguientes a la celebración de la audiencia (f. 226-227 y CD f. 228).

**1.4.1. Corpoboyacá (f. 229-236 vto.):** Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

**1.4.2. Parte demandante:** Guardó silencio.

**1.4.3. Ministerio Público:** No emitió concepto.

**II. CONSIDERACIONES**

**2.1. Problemas jurídicos:**

En la audiencia inicial realizada el 9 de agosto de 2019, se establecieron los siguientes problemas jurídicos:

- i. ¿El proyecto minero adelantado por los demandantes requería licencia ambiental?
- ii. ¿Corpoboyacá debía adelantar un proceso de socialización en la delimitación del Sistema de Páramo Tota – Bijagual – Mamapacha?
- iii. ¿Corpoboyacá vulneró el debido proceso de los demandantes?
- iv. ¿Se quebrantó el principio de *non bis in ídem* por haberse tramitado dos procesos sancionatorios por hechos iguales?

- v. ¿Debía correrse traslado del Concepto Técnico No. SLA-082 de 4 de septiembre de 2017 y agotarse la etapa de presentación de descargos?
- vi. ¿Hubo falsa motivación en los actos administrativos demandados?
- vii. ¿Existe superposición entre la zona de páramo y el área donde los demandantes realizan las actividades de explotación minera?

Además, como se anticipó en los antecedentes del caso, los cargos concretos de la parte actora, se desarrollaron así:

*“Lo anterior, indica que son cinco (5) las razones de orden procesal que general **Vicios de Procedimiento** como causal de Nulidad, y desembocan desde ya en que el acto administrativo recurrido este viciado de Nulidad, en primer lugar, al no correr traslado del concepto de las razones y argumentos por parte del Ministerio de Ambiente y Corpoboyacá, en los que se establecían los parámetros para considerar que el proyecto está en zona de páramo; segundo, que no se corrió traslado oportuno para respetar el debido proceso administrativo llevado por Corpoboyacá, del concepto técnico SLA-082 del 4 de septiembre de 2017; Tercero, que se prejuzga en el concepto técnico al considerar que el proyecto debería cerrar cuando se encontraba en curso proceso administrativo sancionatorio sin haber agotado todo el proceso y existir una doble sanción en la resolución N° 4160 de 23 de octubre de 2017, porque ya se sanciona sin haber terminado el proceso sancionatorio y se prejuzga al sancionar con cierre adelantándose al resultado del sancionatorio; Cuarto, se desconoce el principio fundamental del **Non Bis In Idem**, por juzgado dos (2) veces por las mismas causas a los titulares mineros y Quinto, al no tramitar el recurso de reposición sin subsidio del recurso de Apelación, se está negando el acceso a la administración, que debe resolver plenamente llena de garantías la vía gubernativa.” (f. 134).*

Con base en los anteriores parámetros se analizará el caso concreto.

## **2.2. Sobre el principio non bis in ídem:**

En la demanda se lee:

*“...con la expedición del concepto SLA-082 de 4 de septiembre de 2017, se limitó a señalar que existía superposición del sistema de páramo Tota – Bijagual – Mamapacha, con la licencia minera No. 14181, incluso en uno de sus apartes señala: **“No se realiza la ponderación de cumplimiento e implementación de las actividades contenidas en el Plan de Manejo Ambiental, debido a que se adelanta proceso sancionatorio en el expediente OOCQ-232/16”***

*Lo que indica que la propia entidad sabía de la existencia del proceso sancionatorio y a pesar de esto falló expidiendo las resoluciones*

*demandadas, esto desconoce el principio del Non Bis In Ídem.” (f. 8)  
(Negrilla del original)*

El principio del *non bis in ídem* se encuentra consagrado en el numeral 4º del artículo 29 de la Constitución Política, según el cual quien sea sindicado tiene derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho; en términos de la Corte Constitucional, se trata de la prohibición de doble incriminación, la cual tiene una estrecha relación de la cosa juzgada.

En la sentencia C-181 de 2016, siendo Magistrada Ponente la Doctora Gloria Stella Ortiz Delgado, sostuvo que este principio (i) se fundamenta en la seguridad jurídica y la justicia material, toda vez que cualquier persona cuenta con la seguridad que las condenas definitivas y anteriores realizan la justicia en cada caso particular e impiden que los mismos hechos puedan ser objeto de nuevos debates judiciales; (ii) no se encuentra delimitado por las disposiciones penales, comoquiera que hace parte del derecho al debido proceso sancionador, por tanto, se aplica a todas las actuaciones judiciales y administrativas, es decir, a todo el universo sancionador; (iii) tiene la dimensión de derecho fundamental y de aplicación directa e inmediata, pues su finalidad es que “el Estado, con todos los recursos y poderes a su disposición, trate varias veces, si fracasó en su primer intento, de castigar a una persona por la conducta por él realizada, lo cual colocaría a dicha persona en la situación intolerable e injusta de vivir en un estado continuo e indefinido de ansiedad e inseguridad. Por eso, éste principio no se circunscribe a preservar la cosa juzgada sino que impide que las leyes permitan, o que las autoridades busquen por los medios a su alcance, que una persona sea colocada en la situación descrita. De ahí que la Constitución prohíba que un individuo sea “juzgado dos veces por el mismo hecho.”, Así mismo, discurrió:

*“76. Frente a este último aspecto, es decir, al límite que este principio le impone al Legislador, esta Corporación en sentencia C-464 de 2014<sup>1021</sup>, expresó que el principio del non bis in ídem tiene dos dimensiones: i) procedimental (concepción tradicional); y, ii) **material, pues contiene una garantía constitucional sustancial, de aplicación en todo el ordenamiento jurídico en el cual exista la potestad sancionatoria**, de tal suerte que sirve de norma de referencia para el control de constitucionalidad que ejerce esta Corte ante “(...) errores de técnica legislativa que conducen en el plano teórico a futuras violaciones constitucionales.”<sup>1031</sup>*

*Así, este Tribunal adujo: “(...) la violación al principio constitucional de non bis in ídem no solamente procede de manera práctica ante juzgamientos que derivan en sentencias definitivas, amparadas por la cosa juzgada, también puede evidenciarse y prevenirse por el máximo Tribunal Constitucional, por errores de técnica legislativa que conducen en el plano teórico a futuras violaciones constitucionales.” (Lo énfasis agregado)*

*77. De otro lado, esta Corporación ha decantado los supuestos de aplicación del principio del non bis in ídem, los cuales deben atender a tres identidades:*

i) de sujeto; ii) de objeto; y, iii) de causa. Así las cosas, la Corte en sentencia C-244 de 1996<sup>[104]</sup> dijo:

*“Este principio que, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, tiene como objetivo primordial evitar la duplicidad de sanciones, sólo tiene operancia en los casos en que exista identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación.*

*“La identidad en la persona significa que el sujeto inculcado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.*

*“La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.*

*“La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos.”<sup>[105]</sup>*

78. Conforme a lo expuesto, el *non bis in ídem* contempla tres facetas: i) es un principio que prohíbe a las autoridades judiciales que una persona ya juzgada o absuelta sea nuevamente investigada, juzgada y condenada por la misma conducta; ii) es un derecho fundamental de aplicación directa e inmediata, **que evita que una persona permanezca en un estado continuo e indefinido de ansiedad e inseguridad jurídica**, frente a las conductas que ya fueron objeto de decisión judicial y por las cuales nuevamente se pretende ser juzgada y sancionada; y iii) como un límite al Legislador, pues no puede expedir normas que desconozcan este derecho al permitir que una persona sea juzgada o sancionada dos veces por el mismo hecho, es decir autorice a las autoridades que actúen de forma grosera, al volver a juzgar a una persona por la misma conducta por la cual otra autoridad ya se pronunció, con lo que se busca prevenir la violación futura de derechos fundamentales.” (Negrilla fuera de texto y subrayas del original).

A su turno, la Sección Primera del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 21 de agosto de 2008 dentro del proceso radicado con el número 25000-23-24-000-2001-90663-01 y con ponencia del Consejero Doctor Marco Antonio Velilla Moreno, sobre el principio del *non bis in ídem*, en materia ambiental, indicó:

*“El artículo 29, inciso 1º, de la Carta Política consagra que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas; y en el inciso 4º, señala que quien sea sindicado tiene derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Tal prohibición no implica que por un mismo hecho no se puedan infligir varias sanciones, de distinta naturaleza, como ocurre, por ejemplo, cuando un funcionario público incurre en el delito de peculado, conducta esta que no solo puede dar lugar a una sanción penal, sino a una disciplinaria (destitución) y a una administrativa (responsabilidad fiscal). La prohibición opera frente a sanciones de una misma naturaleza.*” (Negrilla del original y subrayas fuera del mismo)

En el caso concreto, la parte actora refiere el procedimiento administrativo radicado con el número OOCQ-232/16 para señalar que se quebranta el principio en mención. En el plenario se tiene probado lo siguiente:

Dentro del procedimiento radicado con el número **OOLA-0137/97**, a través de la **Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999** (f. 160-161), el Director General de Corpoboyacá resolvió:

- i. Aceptar el Plan de Manejo Ambiental presentado por Fidel Acevedo Peña, José Francisco Vega Niño y la Sociedad SEMCCO Ltda., para la ejecución del proyecto de explotación de un yacimiento de carbón que se desarrolla en la Mina El Peñón, ubicada en la Vereda Pericos dentro de la Licencia Minera No. 14181 en el Municipio de Monguí. Se advirtió que el Plan de Manejo Ambiental estaría **sujeto a los criterios de ordenamientos ambientales, estudios regionales y planos de manejo especial que se adelanten por parte de entidades del orden nacional, departamental y municipal**; igualmente al cumplimiento del mismo.
- ii. Se otorgó viabilidad ambiental para el proyecto y se requirió a los interesados para que presentaran a) la cuantificación del diseño y localización en el plano de las obras de control ambiental de las actividades mineras que adelantan, teniendo en cuenta las relacionadas en el estudio de la declaratoria ambiental y b) el cronograma de ejecución de las obras y medidas de mitigación y corrección, teniendo en cuenta el periodo restante de vida útil del proyecto minero.
- iii. Que, en virtud de los numerales 11 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en cualquier momento se ejercería las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de la viabilidad aceptada; en caso de incumplimiento o deterioro ambiental por incumplimiento al Plan de Manejo Ambiental se ordenaría la suspensión de actividades.
- iv. Los interesados debían presentar, anualmente, informes de avance de las medidas de control, mitigación y corrección contempladas en el Plan de Manejo Ambiental.
- v. Que en el evento de necesitar abrir otro frente de explotación dentro del área de concesión, debería solicitar ante Corpoboyacá permiso para efectos de hacer los ajustes ambientales y legales pertinentes.

En la Resolución No. 244 de 4 de mayo de 1999<sup>1</sup> se resolvió i) otorgar prórroga por el término de 60 días a los demandantes para que cumplieran lo dispuesto en la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999 y ii) Corpoboyacá ejercería las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental.

En Autos No. 998 de 31 de diciembre de 2004<sup>2</sup>, 01498 de 31 de diciembre de 2007<sup>3</sup> y 1268 de 27 de diciembre de 2013<sup>4</sup> se requirió a los titulares de la licencia minera a cumplir los compromisos adquiridos en la Resolución No. 0001 de 1999.

El **21 de abril de 2016**<sup>5</sup> Corpoboyacá expidió el Concepto Técnico No. **LA-0073/16**, el cual tuvo por objeto el “[s]eguimiento y control al Plan de Manejo Ambiental impuesto mediante la Resolución No. 0001 de fecha 12 de enero de 1999, para la explotación de un yacimiento de carbón en la licencia minera No. 14181...”.

Adicionalmente, se pronunció sobre el estado general de la mina y, de acuerdo con las órdenes contenidas en la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999 y el Auto No. 1268 de 27 de diciembre de 2013, concluyó que:

- a. No había seguimiento adecuado a cada uno de los impactos ambientales identificados en el Plan de Manejo Ambiental y su correlación con las medidas de manejo. Por esto, no se evidenciaban resultados frente al seguimiento y monitoreo del mismo. Se presentó el avance en la ejecución de las medidas de manejo ambiental que componen el Plan de Manejo Ambiental.
- b. Los titulares no habían dado cumplimiento a los requerimientos, especialmente porque el Plan de Manejo Ambiental establecía la entrega anual de informes de avance.
- c. Los titulares abrieron otras bocaminas sin autorización previa de la autoridad ambiental.
- d. No se cumplió con el certificado de registro minero con no más de dos meses de expedición, ni se entregaron los cronogramas de actividades de

<sup>1</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 107.

<sup>2</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 123.

<sup>3</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 143.

<sup>4</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 225.

<sup>5</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 315.

cada frente de trabajo para las bocatomas; tampoco se demostró la socialización del Plan de Manejo Ambiental a todos los operarios y trabajadores a cargo

Por lo anterior, se hicieron distintos requerimientos relacionados con las actividades incumplidas.

Luego, el **4 de septiembre de 2017** se expidió el Concepto Técnico No. SLA-0082/17 dentro del Expediente No. OOLA-0137/97, conforme a la visita realizada el 21 de julio de 2017 “con participación del señor Jorge Enrique Forero, en calidad de titular del Plan de Manejo Ambiental...” (f. 37 vto.). Este documento tuvo por objeto continuar con el seguimiento y control del Plan de Manejo Ambiental impuesto mediante la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999.

Luego, se analizó el estado del proyecto y el cumplimiento de los programas que conformaban el Plan de Manejo Ambiental y se indicó que “[n]o se realiza la ponderación de cumplimiento e implementación de las actividades contenidas en el Plan de Manejo Ambiental, debido a que se adelanta proceso sancionatorio en el expediente OOCQ-0232/16” (f. 43 vto.). A continuación, se evaluó el cumplimiento de los requerimientos contenidos en la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999, los Autos No. 997 de 31 de diciembre de 2004, 1498 de 31 de diciembre de 2007, 1268 de 27 de diciembre de 2013 y el Oficio No. 004765 de 28 de abril de 2016 y se insistió, entre otras cosas, en la sobre posición con el área delimitada como páramo a través de la Resolución No. 1771 de 2016 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

“... es necesario que los señores MARCO FIDEL ACEVEDO PEÑA y JOSE FRANCISCO VEGA NIÑO, (...) y la Sociedad SEMCCO LTDA, no continúen adelantando actividades de explotación de carbón dentro del área de la Licencia de explotación No. 14181, ubicado en la Vereda Pericos del municipio de Mongui.

#### **REQUERIMIENTOS**

(...)

- Los señores MARCO FIDEL ACEVEDO PEÑA y JOSE FRANCISCO VEGA NIÑO (...) y la sociedad SEMCCO LTDA, en término de dos (2) meses, deben presentar Plan de Cierre y Abandono de las actividades de explotación de carbón que son adelantadas en la mina el Peñón en las coordenadas Bocamina 1: 5°43'13.5"N – 72°43'53.3"W y Bocamina 2: 5:43ñ35.9"N – 72°49'49.4"W, para su evaluación y aprobación por CORPOBOYACÁ. El Plan de Cierre y Abandono debe contener información sobre el cierre técnico de los túneles para evitar a futuro subsidencias de la zona.” (f. 47 vto.).

Este concepto técnico, dio lugar a dos decisiones expedidas por Corpoboyacá:

1. Mediante la **Resolución No. 4160 de 23 de octubre de 2017** (acto demandado), se resolvió (f. 49-59 vto.) declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 000 de 12 de enero de 1999.
2. Se dio inicio al **Proceso Sancionatorio No OOCQ-00232-16**, en el cual se expidió la **Resolución No. 4483 de 29 de diciembre de 2016**<sup>6</sup> se resolvió iniciar proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio en contra de Marco Fidel Acevedo Peña, José Francisco Vega Niño y SEMCCO Ltda., por las siguientes razones:

*“Una vez realizada la visita técnica por parte de los funcionarios de la Corporación, se evidenció el incumplimiento del Plan de Manejo Ambiental, aceptado por la Resolución N° 0001 del 12 de Enero de 1999, por parte de los señores MARCO FIDEL ACEVEDO PEÑA y JOSE FRANCISCO VEGA NIÑO identificados con cédulas de ciudadanía N° 9.514.939 y 4.262.960 expedidas en Sogamoso, respectivamente y de la Sociedad SEMCCO LTDA, frente a lo consignado en los artículos cuarto, quinto, sexto, octavo, que repercuten en un porcentaje bajo en la ejecución del proyecto de tan solo un 64%.*

*Se observa igualmente, que el instrumento de manejo ambiental aprobado por la Entidad, contempla la autorización para la ejecución del proyecto de explotación de un yacimiento de carbón, dentro de la licencia minera No. 14181, en jurisdicción del municipio de MONGUI, para una sola bocamina y un correspondiente nivel de ventilación, pero al momento de realizar la visita técnica, cuyo concepto es acogido mediante el presente acto administrativo, se encuentra el desarrollo de actividades ubicadas en las coordenadas que se listan a continuación, abiertas, sin autorización de la Entidad, lo que implicaría la modificación del instrumento de comando y control aprobado:*

*(...)*

*Es del caso resaltar, que los titulares en cita, fueron objeto de requerimiento por parte de la Entidad, al tenor de lo establecido en el Auto No. 1268 del 27 de Diciembre de 2013, haciéndole saber que el incumplimiento a lo allí dispuesto, daría lugar a la imposición de medidas preventivas y / o sancionatorias establecidas en la Ley 1333 de 2009.*

*Realizada la actividad de control y seguimiento al Auto en comento, se observó según el concepto técnico No. LA-0073/16 de fecha 21 de Abril de 2016, un presunto incumplimiento de lo establecido en los artículos segundo,*

<sup>6</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OOCQ-00232-16 (1), página 35.

tercero, cuarto, quinto y sexto del Auto No. 1268 del 27 de Diciembre de 2013, en virtud del cual se hacían unos requerimientos.

En tal sentido, la Subdirección de Administración de Recursos Naturales, considera que estas presuntas infracciones se constituyen en elementos de mérito para ordenar el inicio de un proceso sancionatorio en contra del señor MARCO FIDEL ACEVEDO PEÑA y JOSE FRANCISCO VEGA NIÑO identificados con cédulas de ciudadanía N° 9.514.939 y 4.262.960 expedidas en Sogamoso respectivamente y de la Sociedad, SEMCCO LTDA, con el fin de establecer la certeza de la infracción ambiental referida, de conformidad al artículo 5 de la ley 1333 de 2009, que establece que: "se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber:

El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

Así mismo, señala el parágrafo del mismo texto normativo, que en las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla."<sup>7</sup>

A folios 100 a 103 reposa copia del Auto No. 1133 de 17 de septiembre de 2018 expedido por la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá, en el cual se indicó que, **(i)** en virtud del Concepto Técnico No. LA-0073 de 21 de abril de 2016, mediante el Auto No. 4483 de 29 de diciembre de 2016 se dio apertura a un proceso sancionatorio de carácter ambiental (Radicado OOCQ-00232-16) en contra de los aquí demandantes por el incumplimiento en los requerimientos previstos en la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999, el Auto No. 1268 de 27 de diciembre de 2013 y el artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015; **(ii)** el 9 de enero de enero de 2018 los titulares presentaron los descargos.

De acuerdo con el relato expuesto en precedencia, encuentra la Sala que:

- a. Desde la expedición de la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999 se indicó que, conforme al artículo 31 de la Ley 99 de 1993, la Corporación **ejercería las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental**

<sup>7</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OOCQ-00232-16 (1), página 38.

**de la viabilidad aceptada;** contra esta decisión, los aquí demandantes no manifestaron ninguna inconformidad.

- b. Desde el año 1999 la Corporación Autónoma Regional realizó múltiples visitas en las cuales evidenció los incumplimientos al Plan de Manejo Ambiental, pero frente a todas estas, los demandantes tampoco tuvieron ninguna objeción.

Precisamente, las visitas de control y seguimiento, tal como se indicó en la resolución por la cual se aceptó el Plan de Manejo Ambiental, obedecen a un mandato legal, pues el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, reza:

*“11) Ejercer las funciones de **evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables**, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.*

*12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;...”*

En tales condiciones, la entidad actuó conforme a las funciones establecidas por la ley, plenamente conocidas por los demandantes, por ello, extraña a la Sala que la demanda afirme que fueron sorprendidos con la visita cuando en múltiples requerimientos se evidenció el incumplimiento al Plan de Manejo Ambiental y la necesidad de continuar con la vigilancia y control del proyecto.

Ahora, frente al procedimiento administrativo sancionatorio, encuentra la Sala que también está sujeto a mandamiento legal que da lugar a **un procedimiento diferente** al anteriormente referido, pues fue la Ley 1333 de 2009 la que estableció el procedimiento sancionatorio ambiental.

Obsérvese que **(i)** para la época de los hechos **no existía ninguna decisión en firme** dentro del procedimiento sancionatorio y **(ii)** los actos administrativos

demandados y la resolución de apertura contienen **decisiones diferentes**, pues mientras que en una se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 0001 de 1999 **por la delimitación del páramo**, la otra tiene como fin determinar si existía o no alguna infracción al Plan de Manejo Ambiental.

Aunado a lo anterior, debe acotar la Sala que las resoluciones acusadas **no impusieron una sanción**, simplemente, en virtud de un acto administrativo general expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se declaró la pérdida de fuerza ejecutoria que, como se dirá más adelante, se contrae a la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que, ni por asomo, lleva implícita una sanción.

Lo anterior lleva a concluir que la respuesta al problema jurídico **iv)**, este es, si se quebrantó el principio de *non bis in idem* por haberse tramitado procesos sancionatorios por hechos iguales, no tiene vocación de prosperidad pues, como se dijo, para esa fecha no había ninguna decisión sancionatoria en firme y tampoco se trataba de procesos semejantes. Si bien es cierto que las dos actuaciones administrativas se originaron en el concepto técnico, estas **no tienen la misma naturaleza**.

El cargo no prospera.

### **2.3. Sobre la declaración del Páramo Tota – Bijagual – Mamapacha y el debido proceso:**

El artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, previó:

*ARTÍCULO 173. PROTECCIÓN Y DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.*

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.*

PARÁGRAFO 1o. Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de la entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales, dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el código de minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.

Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición.

PARÁGRAFO 2o. En el área de referencia que no sea incluida dentro del área del páramo delimitada, no estará permitido otorgar nuevos títulos mineros o suscribir nuevos contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, ni el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias. Esta área será objeto de ordenamiento y manejo integral por parte de las entidades territoriales de conformidad con los lineamientos que establezcan las Corporaciones Autónomas Regionales, con el fin de atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área delimitada como páramo y contribuir con la protección y preservación de estas.

PARÁGRAFO 3o. Dentro de los tres (3) años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales deberán zonificar y determinar el régimen de usos del área de páramo delimitada, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

La Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, se pronunció sobre la exequibilidad del segundo inciso y el primer párrafo y resolvió:

“Séptimo.- Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, siempre que se entienda que si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se aparta del área de referencia establecida por el

*Instituto Alexander von Humboldt en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo.*

*Octavo.- Declarar INEXEQUIBLES los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.”*

En virtud de la anterior disposición normativa, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la **Resolución No. 1771 de 28 de octubre de 2016**, para delimitar el Páramo Tota – Bijagual – Mamapacha.

Este acto administrativo tuvo como fundamento las siguientes normas: (1) los artículos 8, 58, 79 y 80 de la Constitución Política y las sentencias C-035 de 2016 y C-431 de 2000 proferida por la Corte Constitucional; (2) los artículos 1, 108 y 111 de la Ley 99 de 1993; (3) el Título 2 Gestión Ambiental, Capítulo 1 Áreas de Manejo Especial, Sección 3 Disposiciones Comunes del artículo 2.2.2.1.3.8. del Decreto 1076 de 2015; (4) el artículo 16 de la Ley 373 de 1997; (5) las Resoluciones 769 de 2002, 839 de 2003, 1128 de 2006 y 937 de 2011; (6) la Ley 1382 de 2010; (7) el párrafo 1º del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011; (8) **el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015**; (9) Referencia del Páramo Tota – Bijagual – Mamapacha presentado por el Instituto Alexander Von Humboldt mediante radicado MADS E1-2016-011057 de 15 de abril de 2016. De acuerdo con lo anterior indicó:

*“Que con posterioridad a esta delimitación y de acuerdo a lo definido por el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, las Corporaciones Autónomas Regionales deben realizar el proceso de ordenamiento, zonificación y determinación del régimen de usos de este ecosistema, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a las directrices aquí definidas.*

*Que en virtud del deber de colaboración previsto por el artículo 34 de la Ley 685 de 2011, mediante comunicación No. E1-2016-020602 del 4 de agosto de 2016, la Agencia Nacional de Minería, atendiendo a la solicitud del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, allegó la información relacionada con el listado de títulos mineros, áreas estratégicas para la minería y solicitudes de contrato de concesión.”*

Por lo anterior, resolvió:

**“ARTÍCULO 1. DELIMITACIÓN.** Delimitar el **Páramo de Tota-Bijagual-Mamapacha** que se encuentra en jurisdicciones de los municipios de Monguí, Tota, Aquitania, Sogamoso, Siachoque, Mongua, Pesca, Toca, Viracachá, Ramiriquí, Ciénaga, Cúitiva, Rondón, Chinavita, Zetaquirá, Miraflores, Tibaná, Firavitoba, Tuta, Tópaga, Iza, San Eduardo, Garagoa, Berbeo, Gámeza, Labranzagrande, Pajarito (Boyacá), Chámeza y Recetor (Casanare), de conformidad con lo dispuesto en el presente acto administrativo, el cual está constituido por una extensión de 151.247 hectáreas aproximadamente.

El ecosistema que mediante esta resolución se delimita como páramo corresponde en su integridad al área de referencia 1:25:000, aportada por el Instituto Alexander von Humboldt y está representada cartográficamente en el Concepto Técnico para la delimitación del Páramo Tota-Bijagual-Mamapacha, el cual hace parte integral de la presente resolución.

(...)

**ARTÍCULO 2. PROHIBICIÓN DE ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y/O EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y en observancia de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016, al interior del área de páramo delimitado en el precitado artículo está prohibido la exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables así como la construcción de refinería de hidrocarburos, para lo cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en el páramo y en ámbito de sus competencias deben:

1. Realizar las acciones, a que haya lugar, con el fin de impedir la continuación de tales actividades.
2. Ordenar o imponer, según sea el caso, la ejecución de actividades de desmantelamiento, cierre, abandono y restauración final de las áreas intervenidas que se localicen al interior del ecosistema de páramo delimitado en el presente acto administrativo.
3. Garantizar que las acciones de desmantelamiento, cierre, abandono y restauración final de las áreas intervenidas no pongan en peligro el flujo de los servicios ecosistémicos que presta el ecosistema de páramo delimitado en el presente acto administrativo.

(...)

**ARTÍCULO 5. ADMINISTRACIÓN Y MANEJO.** La administración y manejo del área de páramo delimitado en la presente resolución, se encuentra a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ (...), por encontrarse el mismo en un área de su jurisdicción de competencia.

**ARTÍCULO 6. ÁREAS PROTEGIDAS.** La delimitación del Páramo Tota-Bijagual-Mamapacha y el régimen de actividades prohibidas de dicho ecosistema deben ser tenidos en cuenta por parte de las autoridades ambientales en las áreas protegidas públicas existentes o en las que se vayan a declarar con el fin de garantizar los servicios ambientales que dicho ecosistema presta.

**PARÁGRAFO:** La delimitación del páramo no modifica los límites de las áreas protegidas existentes en tratándose de estrategias complementarias de conservación.

(...)

**ARTÍCULO 13. COMUNICACIÓN.** La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de este Ministerio, debe comunicar la presente resolución a la Corporación Autónoma de Boyacá – CORPOBOYACÁ, la Corporación Autónoma de Chivor –CORPOCHIVOR y la Corporación Autónoma Regional de Orinoquía .CORPORINOQUÍA, a las

*Gobernaciones de los departamentos de Boyacá y Casanare, a los municipio de Monguí. (...), a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, al Ministerio de Defensa, al Ministerio del Interior, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, y al Departamento de la Prosperidad Social, para su conocimiento y fines pertinentes.” (f. 30-36).*

Ahora bien, la parte actora señala que:

1. Corpoboyacá recibió del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la obligación de socializar el tema de la delimitación del sistema de páramo y no lo llevó a cabo, pues a pesar de tener en sus archivos toda la información de los titulares mineros afectados con la decisión, la cartera ministerial decidió expedir el acto administrativo general sin verificar que se hubiese socializado el proyecto.
2. Los demandantes no fueron convocados y su derecho a ser beneficiarios se vio afectado, en la medida que no conocieron los presupuestos de la delimitación y su derecho a ser tratados por igual para participar y advertir que no hacían parte del sistema de páramo; se quebrantó el derecho de acceso a la administración y al debido proceso.
3. “...se evidencia una cadena de errores para expedir tanto los actos administrativos demandados como la matriz del problema la Resolución No. 1771 de 2016, que delimitó el Sistema de Páramo – Tota Bijagual - Mamapacha.” (f. 133). A su juicio, dichos errores iniciaron con “el presunto estudio –que a la fecha mis representados no lo conocen-, que presuntamente adelantó el Instituto Alexander Von Humboldt y que fue adoptado por el MADS, mediante la Resolución No. 937 de 2011 del Ministerio de Medio Ambiente el estudio, lo que indica que todo inicio en este instituto y paso al MADS y de este a CORPOBOYACÁ, es decir, lo que indica que ninguno de los entes nombrados convoco o socializo y sin embargo se expidieron los actos administrativos demandados” (f. 133).

Lo primero que advierte la Sala es que la única entidad encargada de la delimitación de los páramos era el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no Corpoboyacá. En segundo lugar, el expediente es huérfano de prueba que certifique que aquella entidad de orden nacional haya impuesto a la corporación autónoma regional el deber de socialización.

En tales condiciones, es decir, cuando no se ha demandado el acto administrativo proferido por el Ministerio del Medio Ambiente, es decir, no se encuentra en

*discusión su legalidad; y, por contera, tampoco se llamó como demandado a la entidad mencionada, mal podría este proceso examinar si tal procedimiento de socialización fue llevado a cabo, como tampoco determinar las circunstancias particulares en que tal procedimiento se adelantó.*

*En realidad, la demandante cuestiona el contenido de la Resolución No. 1771 de 28 de octubre de 2016 expedida por **el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, acto administrativo que, se reitera, no fue demandado en este proceso, en consecuencia, adentrarse en su estudio desbordaría el marco de este caso.*

*Así las cosas, no puede esta Sala pronunciarse sobre el procedimiento de delimitación de los páramos, pues, se insiste, ese acto administrativo no es objeto del debate que ahora convoca su atención.*

*Por consiguiente, también deberá resolverse desfavorablemente el problema jurídico, atendiendo a los argumentos de la demanda porque no se probó que Corpoboyacá debiera adelantar procesos de socialización en la delimitación del páramo, sino que, como se explicó, se trata de un asunto que surge del mandato legal y concierne al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

*El cargo no prospera.*

#### **3.4. Sobre el proyecto minero y la zona de páramo:**

*Otro de los argumentos de la parte actora se contrae a que “no existe prueba alguna que indique que el proyecto con licencia minera 14181 está en zona de Sistema de Páramo, pues no basta estar a una altura superior a los 3,000 metros...” (f. 133 vto.).*

*Frente a este asunto, deberá decir la Sala que, como se expuso en el acápite anterior, se trata de un debate que debe ser adelantado ante las autoridades encargadas de delimitar el Páramo Tota – Bijagual – Mamapacha, estas son, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Instituto Alexander Von Humboldt.*

*Sin embargo, en la audiencia inicial realizada el 9 de agosto de 2019 se decretó un dictamen pericial para que el perito posesionado determinara si el área explotada por los demandantes cumplía con las características de una zona de páramo o no (f. 201 vto.).*

La profesional posesionada, Martha C. Acero, en el dictamen pericial presentado el 20 de septiembre de 2019 (f. 208-212), consignó:

*“...El área del título minero No. 14181 tiene 75,06 Ha en sobreposición con el área delimitada como complejo del páramo de Tota-Bijagual-Mamapacha mediante la Resolución 1771 de octubre de 2016, emitida por el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible, área que equivale al 91.99% del Área Total del título minero.*

(...)

*Por comparación de las dos, se concluye que efectivamente, la bocamina No. 2 no hace parte del área definida en el polígono correspondientes al título minero 14181. [f. 209]*

(...)

*Por lo anterior, se refiere la comparación de estas coordenadas para concluir que los puntos del polígono definido en el título minero 14181 corresponden o hacen parte de las coordenadas definidas en el Anexo 1 polígono 1-12 y en el Anexo 1 Polígono 1-13 los cuales están delimitando la zona de páramo que reza el Anexo 1.*

*Con lo cual se resuelve lo solicitado por el despacho en el punto 2, es decir, si la zona explotada por los demandantes hace parte de la zona declarada como páramo. Efectivamente las zonas explotadas Bocamina 1, 4 y 5 y en la actualidad en abandono hacen parte de la zona de páramo a excepción de la Bocamina 2. [f. 211]”*

Y en la audiencia de pruebas realizada el 11 de octubre de 2019 (f. 226-227 y CD f. 228), al hacer referencia al mapa entregado por la parte actora, la auxiliar de la justicia manifestó, luego de explicar las razones por las cuales la bocamina No. 2 estaba fuera del polígono de licenciamiento precisó, en relación con las diferencias entre súper-páramo y sub-páramo:

*“...CONTESTÓ: el superpáramo sobre los 4500 metros por nombrar las alturas, la zona intermedia es la zona de páramo y el título minero no se encuentra acá sino en la zona de subpáramo, entonces por eso refiero acá en el dictamen que según esa literatura consultada en la página web del Von Humboldt que son los que están definiendo estos anexos de esta resolución se encuentra que existen estos tres niveles, pero este es el mismo páramo, que el sub y el súper es porque ya pasa y sobrepasa y es más abajo por los metros de altura (...) pero todo es en el área de páramo que se clasifica en subpáramo sencillamente porque está por debajo de esa altura PREGUNTADO: Cuando le preguntaba sobre la ubicación de la bocamina 2, finalmente quedamos que estaba fuera de las líneas que se indicaban y señalaba usted en su respuesta que quizá fue que encontraron un mejor camino por ese lado, me decía que no le era posible establecer distancias entre ese límite y el lugar de entrada de la bocamina 2, pero quiero que me explique si al ingresar por fuera del límite la explotación como tal podría comprometer también un área fuera del límite CONTESTÓ: Bueno, según lo que describe acá en el plano y según las convenciones donde indica esta parte sombreada que dice “zona explotada” entonces están dentro del*

**polígono de color morado que define el título, la zona explotada, lo que estamos hablando que está por fuera es exactamente la bocamina y acá está muy claro, esta línea que indica la bocamina 2, es decir, el ingreso a la parte en donde iban a extraer el material pero no necesariamente que áreas explotadas las hemos encontrado aquí por fuera del polígono referido, es la entrada a la mina. [Min. 1:02:00]**".

Al final, frente al mapa anexo al dictamen pericial, indicó que "las franjas verdes corresponden a los puntos 1, 2 y 3 corresponde al Páramo Mamapacha, es decir, todo lo que está en color verde es lo que ellos definen como zonas de páramo [min. 1:10:00]" y, luego, ubicó el título minero en el mapa de color azul y señaló que, en efecto, **la licencia minera se encuentra dentro de la zona declarada páramo** que, en el mapa indicado a continuación, corresponde al círculo resaltado:



De acuerdo con lo expuesto, en respuesta al problema jurídico **vii)**, no queda duda a esta Sala que existía superposición entre la zona de páramo y el área donde los demandantes realizaban las actividades de exploración minera, circunstancia que impide prosperidad a las pretensiones de la demanda.

### **3.5. De la prevalencia del medio ambiente sobre los derechos económicos de particulares:**

La parte demandante arguye que, si bien la protección del medio ambiente prevalece sobre los derechos económicos adquiridos por particulares mediante

licencias ambientales y contratos de concesión, nada prueba que ello amerite ser atendido en este caso, en tanto se trata de un derecho económico adquirido desde hace más de 50 años de los demandantes.

En la sentencia C-035 de 2016, la Corte Constitucional sostuvo que, conforme a la Constitución Política, se reconoció la libertad económica y de empresa como pilares del modelo económico colombiano, ello supone la facultad de poder realizar actividades económicas; sin embargo, ese no es un derecho absoluto pues, de conformidad con los artículos 58 y 333, debe cumplir con funciones sociales y ecológicas que se rigen, fundamentalmente, por el bien común, el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Explicó la Corte, que el Estado tiene un amplio margen de intervención en la economía que lo faculta para adoptar medidas y políticas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, máxime si se trata de actividades extractivas de recursos naturales no renovables que implican la explotación de recursos que son de propiedad del Estado.

A juicio del Alto Tribunal, aun cuando los actos administrativos mediante los cuales se expidieron las licencias y permisos ambientales conserven su legalidad, **perdieron su fundamento jurídico**, en la medida que el Legislador limitó la libertad económica de los particulares para desarrollar actividades de minería e hidrocarburos en páramo. A continuación, indicó:

*“127. Ahora bien, otro de los principales instrumentos requeridos para el desarrollo de actividades extractivas de recursos naturales no renovables es la licencia ambiental, la cual constituye un requisito para que la Administración pueda suscribir contratos de concesión para adelantar actividades de minería e hidrocarburos. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, la exigencia previa de las licencias ambientales cumple un papel preventivo de protección medioambiental. Sobre el particular, la Corte ha dicho lo siguiente:*

*“La licencia ambiental consiste en la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente. (...) De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o reversar, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente.”<sup>8</sup>*

128. De la misma manera, la Corte también ha expresado que el requerimiento de la licencia ambiental para el desarrollo de estas

<sup>8</sup> Sentencia C-035 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

*actividades es una de las formas en las que el Estado interviene en la economía y limita la libre iniciativa privada:*

*“(…) la exigencia de licencias ambientales constituye un típico mecanismo de intervención del Estado en la economía, y una limitación de la libre iniciativa privada, justificada con el propósito de garantizar que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es inherente (C.N. art. 58).”*

*Con base en las anteriores consideraciones, es posible inferir que el desarrollo de esta actividad está sometido a decisiones políticas que escapan al ámbito de la autonomía de la voluntad de los particulares, en razón de que es la Administración, por mandato del Legislador, quien define cuándo, en qué condiciones y bajo qué requisitos se debe realizar la explotación de los recursos naturales no renovables de su propiedad.*

*Por tanto, si bien la actividad de explotación de recursos naturales se encuentra protegida por la Constitución, en tanto que es una actividad de explotación de recursos estatales debe consultar al interés general, y por ello, el margen de libertad de decisión de los particulares es significativamente menor que para el desarrollo de otras actividades económicas. Es decir, al tratarse de la explotación de recursos que son de propiedad del Estado, es éste quien tiene la facultad, no la obligación, de determinar las condiciones para que se desarrollen dichas actividades. De tal modo, el hecho de que el Estado haya otorgado una licencia ambiental para llevar a cabo una actividad extractiva no es óbice para que el mismo Estado prohíba la realización de tal actividad, con posterioridad a su expedición, como lo hizo el Legislador en el Código de Minas y en el anterior Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.” (Negrilla fuera del texto original)*

De acuerdo a lo anterior, concluyó que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10, 58, 80 y 95 de la Constitución Política, **la protección del ambiente prevalece frente a los derechos económicos adquiridos** por particulares mediante **licencias ambientales** y contratos de concesión, en las circunstancias en que esté probado que la actividad produce un daño o cuando exista mérito para aplicar el principio de precaución para evitar un daño a los recursos naturales no renovables y a la salud humana.

Lo anterior, agregado a que la libertad económica y de empresa encuentran límites en el bien común y en la función social de la empresa, los cuales se materializan a través del deber del Estado de regular la economía y, en el caso particular, los deberes de **conservar** las áreas de especial importancia ecológica y, por tanto, regular el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental:

*“El alcance del deber del Estado es significativamente mayor cuando la actividad económica a desarrollar consiste, precisamente, en la explotación de los recursos que le pertenecen. En tales casos, el deber del Estado no se*

contrae exclusivamente a imponer determinados límites a la actividad económica en forma de regulación a dicha actividad. Por el contrario, en estos casos está involucrada también la propiedad, que además de tener una función social que implica obligaciones, como todas las formas de propiedad, debe estar encaminada a contribuir a la realización de los fines del Estado.

(...)

173. En ese orden de ideas, **la combinación del valor estratégico y la vulnerabilidad, fragilidad y poca resiliencia de los ecosistemas de páramo los hace objeto de especial protección constitucional.** Sin embargo, como se observa del análisis de las normas que establecen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, del recuento de proyectos de ley archivados, y de la ineptitud de los mecanismos de protección establecidos en el artículo 173 del actual Plan Nacional de Desarrollo, **los ecosistemas de páramo se encuentran en una situación de total desprotección jurídica.** Esta situación implica un riesgo alto para la provisión de agua potable en condiciones de calidad, continuidad y acceso para toda la población, y a la captura de carbono para mitigar el calentamiento global.

**Frente al anterior argumento puede alegarse, en gracia de discusión, que no resulta aceptable afirmar que en todos los casos las actividades mineras significan un detrimento sobre el medio ambiente.** En esa medida, los efectos de dichas actividades no son una consecuencia necesaria de la disposición demandada, sino de la falta de control por parte de las autoridades ambientales en cada caso concreto. **Sin duda, la forma como se llevan a cabo las actividades extractivas tiene gran incidencia sobre los efectos ambientales que se produzcan.** En este sentido, existe una gran variación entre, por ejemplo, la minería a cielo abierto, y la minería de socavón, o entre la extracción de oro y la explotación de gas, entre otros. Tanto es así, que en muchos casos los efectos de las actividades resultan inconmensurables.

177. En condiciones normales el anterior argumento resultaría plausible. Sin embargo, **ello no ocurre tratándose de los ecosistemas de páramo por dos razones fundamentales.** En primer lugar, porque como se ha resaltado a lo largo de esta sentencia, la evidencia empírica **demuestra que los ecosistemas de páramo son especialmente vulnerables y difícilmente se logran recuperar.** Así, por ejemplo, aunque podría alegarse que la minería de socavón resulta menos dañina para el suelo, el aire y la vegetación, **lo cierto es que afecta de manera importante los flujos subterráneos de agua, bloqueando el acceso de la población a dicho recurso.** Una vez bloqueados los canales subterráneos a través de los cuales fluye el agua del páramo al ecosistema de bosque y a los centros poblados, resulta prácticamente imposible recuperarlos, lo cual, como ya se explicó, lleva a que los mismos fluyan por la superficie de manera acelerada, dañando la capa vegetal del páramo que es especialmente frágil, y facilitando la erosión.

178. La segunda razón por la cual el carácter contingente de los daños producidos por las actividades mineras y de hidrocarburos no resulta aceptable en el presente caso es **el déficit de protección de los páramos en nuestro sistema constitucional.** En efecto, la Corte también pudo constatar que en la actualidad no existe un sistema de protección especial de dichos ecosistemas. Sin duda las actividades mineras y de hidrocarburos pueden llevarse a cabo de manera responsable, previniendo, mitigando y corrigiendo al máximo los daños ambientales. Más aun, algunos particulares están en capacidad y tienen la voluntad de desarrollar estas actividades con

*los más altos estándares ambientales. Sin embargo, al margen de las prácticas individuales de los particulares, lo cierto es que en un ordenamiento jurídico deben existir garantías de protección ambiental de carácter vinculante, tanto para las entidades como para los particulares, que sean específicas para este tipo de ecosistema. Las facultades otorgadas a las autoridades ambientales, de hidrocarburos y mineras para que ejerzan un “control, seguimiento y revisión” de las licencias, “aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible” no constituyen una garantía de protección ambiental con carácter vinculante.” (Resaltado fuera de texto)*

Como se evidencia, independientemente del daño que pueda producirse o no, la protección del medio ambiente, especialmente de los páramos, resulta imperativa; por ello es que, contrario a lo expuesto por los demandantes, más allá del “impacto” que genere la actividad que desarrollan, lo cierto es que, en términos de la Corte Constitucional, **prevalece la protección del medio ambiente** sobre cualquier derecho que haya obtenido un particular de explotar bienes que pertenecen al Estado.

En ese sentido, contrario a lo argumentado por la parte actora, para declarar una zona como páramo no es necesario determinar si las actividades que desarrollan cada una de las personas afectan en gran proporción o no el medio ambiente porque, como ya se dijo, **cualquier explotación de un recurso natural no renovable genera consecuencias en un ecosistema** caracterizado por su fragilidad y poca resiliencia.

Recuérdese que la Constitución Política de 1991 ha sido definida como una Constitución Ecológica<sup>9</sup>, que regula el medio ambiente desde una triple perspectiva, en tanto, “es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la nación (artículos 1º, 2º, 8º y 366 superiores); es un derecho constitucional fundamental y colectivo exigible por todas las personas a través de diversas acciones judiciales (artículos 86 y 88)[78]; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección (artículos 8º, 79, 95 y 333). Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (artículos 49 y 366)”<sup>10</sup>

Igualmente, en el marco de la triple representación del derecho al medio ambiente, y conforme la ilación de ideas que plantea la sentencia T- 622 de 2016, se reconoce el

<sup>9</sup> Al respecto ver a título meramente enunciativo las sentencias C-035 y T-622 de 2016.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-449 de 2015.

avance hacia una Constitución con perspectiva ecocéntrica<sup>11</sup>. Se citan apartes considerativos de especial relevancia:

*“(…) De este modo, la Constitución y la jurisprudencia constitucional, en armonía con los instrumentos internacionales, se han decantado en favor de la defensa del medio ambiente y de la biodiversidad, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, consagrando una serie de principios y medidas dirigidos a la protección y preservación de tales bienes jurídicos, objetivos que deben lograrse no solo mediante acciones concretas del Estado, sino con la participación de los individuos, la sociedad y los demás sectores sociales y económicos del país. En ese sentido, reconoce la Carta, por una parte, **la protección del medio ambiente como un derecho constitucional, ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física, espiritual y cultural; y por la otra, como un deber, por cuanto exige de las autoridades y de los particulares acciones dirigidas a su protección y garantía.***

*Respecto de este último enfoque la Corte ha señalado en la reciente sentencia C-449 de 2015 que la perspectiva ecocéntrica puede constatar en algunas decisiones de esta Corporación; por ejemplo, la sentencia C-595 de 2010 anota que la Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra. En igual sentido, la sentencia C-632 de 2011 expuso que:*

***“en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados.** En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza’. Postura que principalmente ha encontrado justificación en los saberes ancestrales en orden al principio de diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7º Superior)”[87].*

*En el mismo sentido, la sentencia T-080 de 2015, indicó que en esta línea, **“la jurisprudencia constitucional ha atendido los saberes ancestrales y las corrientes alternas de pensamiento, llegando a sostener que ‘la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados’** Subrayas y negrillas incluidas en el texto original.*

*(…)*

*En efecto, la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se*

<sup>11</sup> parte de una premisa básica según la cual la tierra no pertenece al hombre y, por el contrario, asume que el hombre es quien pertenece a la tierra, como cualquier otra especie[86]. De acuerdo con esta interpretación, la especie humana es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y por tanto de ninguna manera es la dueña de las demás especies, de la biodiversidad ni de los recursos naturales como tampoco del destino del planeta. En consecuencia, esta teoría concibe a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella. (Definición tomada de la Sentencia T-622 de 2016)

*comparte el planeta, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas. Se trata de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra; esto es, reconocernos como partes integrantes del ecosistema global -biósfera-, antes que a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad. Postura que cobra especial relevancia en el constitucionalismo colombiano, teniendo en cuenta el principio de pluralismo cultural y étnico que lo soporta, al igual que los saberes, usos y costumbres ancestrales legados por los pueblos indígenas y tribales”. (Negrillas incluidas en el texto original)*

Se rescata fundamentalmente la visión que imprime la Corte Constitucional en su subrayado, pieza esencial que esta Sala comparte y que procede armonizar en el contexto de la lógica de **protección de los páramos** sobre los derechos de todos los particulares que ejercen en ellos alguna actividad económica.

Exigir a la entidad competente que determine la prevalencia o no de la protección de los páramos frente a cada una de las actividades desarrolladas por **todas las personas** que habitan o laboran en la zona, haría imposible la labor de delimitación pues, significaría un estudio y ponderación de la totalidad de situaciones particulares que se pueden encontrar en **151.247 hectáreas**.

Ahora bien, la Resolución 769 de 2002, expedida por el Ministerio de Medio Ambiente, definió el páramo de la siguiente forma:

*“Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del bosque andino y, si se da el caso, con el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, en el cual domina una vegetación herbácea y de pajonales, frecuentemente frailejones y puede haber formaciones de bosques bajos y arbustivos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas.*

*Comprende tres franjas en orden ascendente: El subpáramo, el páramo propiamente dicho y el superpáramo. Los límites altitudinales en que se ubican estos ecosistemas varían entre las cordilleras, debido a factores orográficos y climáticos locales. La intervención antrópica también ha sido un factor de alteración en la distribución altitudinal del páramo, por lo cual se incluyen en esta definición los páramos alterados por el hombre”.*

Lo anterior resulta de capital importancia si se tiene en cuenta que los páramos son entidades de especial importancia por una doble función jurisprudencialmente reconocida<sup>12</sup> como principal, no así las únicas, cuales son **la producción de agua y la absorción de carbono de la atmósfera**.

Es necesario resaltar adicionalmente que ese órgano vértice de la justicia constitucional estableció el deber del estado de **brindar una especial protección a**

<sup>12</sup> Sentencias C-035 de 2016, T-361 de 2017

**los páramos, dada su vulnerabilidad, fragilidad y pocas perspectivas de recuperación** ecosistémica ante los daños causados por las actividades humanas. En la sentencia de constitucionalidad antes citada, afirmó además:

*“Por lo anterior, se destaca que, ante la vulnerabilidad, fragilidad y dificultad de recuperación de los ecosistemas de páramo, el Estado tiene a su cargo la obligación de brindar una protección más amplia y especial, dirigida específicamente a preservar este tipo de ecosistema. Lo anterior no sólo porque es un tipo de bioma que no es común en el mundo, sino también en razón de los importantes servicios ambientales que presta, sumado al hecho que en la actualidad es un ecosistema sometido a intervenciones negativas o disturbios que afectan su pervivencia”.*

Conforme con los anteriores postulados, resulta pertinente traer a colación el significado y alcance del Principio de Precaución Ambiental, introducido al ordenamiento jurídico a través del numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993<sup>13</sup>. Tal norma recoge el Principio número 15 de la “Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, ratificada por Colombia, que establece:

*“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme con sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”*

Debe decirse, también, que la adopción del principio de precaución es acorde con los mandatos de optimización de la Carta Política, pues, los artículos 8, 79, 80, 289 y 334 proclaman el derecho a gozar de un ambiente sano, el deber de proteger el medio ambiente y el deber de garantizar su existencia, desarrollo y preservación.

De acuerdo con todo lo expuesto, deviene claro que la intención del legislador y del Máximo Tribunal Constitucional se contrae, primordialmente, a la protección de los páramos frente a la explotación de los recursos naturales que, de una u otra manera, puedan perjudicar aquellas funciones benéficas que brinda a la sociedad.

Es por esto que, para este asunto, resulta irrelevante el tiempo que los demandantes habían permanecido en aquella actividad económica, pues su

---

<sup>13</sup> “6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

derecho no era derecho absoluto o inmodificable, al punto de impedir al Estado determinar que la zona en la que ejercían la explotación de carbón, era páramo.

Tampoco puede admitirse que aun cuando no se haya causado un daño irreversible al ecosistema no podía limitarse el derecho a la explotación pues, como ampliamente lo expuso la Corte Constitucional, el fin último de la norma era **proteger** los páramos, independientemente del impacto de las actividades pues, como se evidenció, cualquier tipo de minería afecta el medio ecosistémico.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Código de Minas<sup>14</sup>, está prohibido el desarrollo de minería en aquellas zonas declaradas como de protección del ambiente, delimitadas geográficamente por la Autoridad Ambiental, en colaboración de la Autoridad Minera.

Ahora bien, el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, enunció como áreas de especial importancia ecológica: i) las zonas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, ii) los parques naturales de carácter regional y iii) las zonas de reserva forestales. No obstante, la Corte Constitucional, mediante sentencia C 339 de 2002<sup>15</sup>, al condicionar la exequibilidad del inciso tercero de la norma en cita, precisó que además de los mencionados ecosistemas, **la autoridad ambiental contaba con la potestad de excluir otros territorios estratégicos ya declarados con anterioridad o que se declarasen en el futuro** y, que por lo tanto, “[...] en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias [...]”

---

<sup>14</sup> Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que, en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el contrato de concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos. (Art. 34 del C.M.)

<sup>15</sup> Corte Constitucional C 339 del 7 de mayo de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería

En efecto, en estos territorios resultan aplicables los efectos jurídicos previstos por el Legislador en el artículo 36 de la Ley 685 de 2001, así:

*“[...] Artículo 36. Efectos de la exclusión o restricción. En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos fueren ocupados por obras o labores del concesionario, la autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso cuando a ello hubiere lugar. [...]”*

El cargo no prospera.

### **3.6. Sobre la obligación de la licencia ambiental:**

En la demanda, los actores consideran:

*“En este caso basta citar como se señala en el acápite de los hechos, que entre el concepto técnico LA-0073 DEL 21 de abril del 2016 y el concepto técnico SLA-0082 del 4 de septiembre de 2017, se evidencia la mala fe de la entidad a través de sus agentes, Corpoboyacá, que conocía el proyecto desde la propia creación de la entidad, no en vano fue la primera licencia ambiental otorgada, a pesar de que no era requisito de ley, y la legislación vigente hoy en día artículo 38 del Decreto 1753 de 1994, no exige licencia ambiental a este tipo de proyectos, entonces la expedición de la resolución N° 0001 del 12 de enero 1999, que aprobó el plan de manejo ambiental de mis representados, es un acto administrativo Ineficaz, pues el proyecto minero no requiere licencia ambiental y si se declara la pérdida de fuerza ejecutoria equivale a señalar que la decisión es inane, vana o inútil.”*

A renglón seguido, argumentó que la entidad demandada actúa de mala fe cuando deja sin efectos un acto administrativo que nunca debió ser expedido y que no ha tenido fuerza vinculante pues, insistió, la Licencia Minera No. 14181 no requiere de licencia ambiental, en tanto el proyecto fue desarrollado desde el 1977.

Sea lo primero señalar que, en los términos del artículo 332 de la Constitución Política<sup>16</sup>, la exploración y explotación del subsuelo está sujeto a la obtención de las autorizaciones administrativas fijadas por el Legislador. En este orden de ideas, aun cuando el ordenamiento jurídico regula y protege los derechos económicos del

<sup>16</sup> “[...] el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables [...]”

titular minero, lo cierto es que, este acuerdo de voluntades debe estar acompañado del cumplimiento de las autorizaciones, permisos, licencias o modificaciones exigidas por la autoridad ambiental, obligación que se extiende durante todo el ciclo del proyecto desde la etapa de planeación hasta el procedimiento de cierre y desmontaje.

En segundo lugar, el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994 “por el cual se reglamenta parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”, estableció:

**“ARTICULO 38. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.** Los proyectos, obras o actividades, que conforme a las normas vigentes antes de la expedición del presente Decreto, obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y autorizaciones de carácter ambientales que se requerían, podrán continuar, pero la autoridad ambiental competente podrá exigirles, mediante providencia motivada, la presentación planes de manejo, recuperación o restauración ambiental.

*Los proyectos, obras o actividades que con anterioridad a la expedición de este Decreto, iniciaron todos los trámites tendientes a obtener los permisos, licencias, concesiones y autorizaciones de carácter ambiental exigidos por las leyes en ese momento vigentes, continuarán su trámite de acuerdo con las mismas y en caso de obtenerlos podrán adelantar el proyecto, obra o actividad, pero la autoridad ambiental podrá exigirles, mediante providencia motivada la presentación planes de manejo, recuperación o restauración ambiental.*

Los proyectos, obras o actividades que con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993 iniciaron actividades, no requerirán Licencia Ambiental. Tampoco requerirán Licencia Ambiental aquellos proyectos de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales que iniciaron actividades antes de la expedición del presente Decreto. **Lo anterior no obsta para que dichos proyectos, obras o actividades cumplan con la normatividad ambiental vigente, excluido el requisito de obtener Licencia Ambiental.**

**PARÁGRAFO.** Para la transitoriedad de la competencia para el otorgamiento de licencias ambientales, se estará a lo dispuesto en el Decreto 632 de 1994.” (Resaltado fuera de texto)

### **3.6.1. De la antigüedad de la explotación minera:**

En el plenario reposan tres declaraciones extrajudiciales rendidas por Víctor Alejandro Pérez Pedraza (f. 72), Luis Alberto Ladino Fernández (f. 73) y Moisés Moreno Hernández (f. 74) en la Notaría Primera del Circuito de Sogamoso. En las tres se indicó expresamente:

*“PRIMERO. Me identifico como quedo escrito, manifiesto bajo la gravedad de juramento que hace más de 40 años que conozco el proyecto minero la mina El Peñón, ubicado en el Municipio de Mongui y sé que este proyecto*

*empezó hace más de 40 años, que cuando empezó el área del proyecto y en especial donde están las bocaminas, estaba afectado por el pastoreo de animales de los vecinos del sector”*

A su turno, el artículo 174 del Código General del Proceso, reza:

*“Art. 174. Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia y serán apreciadas sin más formalidades, siempre que en el proceso de origen se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con la audiencia de ella. **En caso contrario, deberá surtirse la contradicción en el proceso al que están destinadas. La misma regla se aplicará a las pruebas extraprocesales.**”*

*La valoración de las pruebas trasladadas o extraprocesales y la definición de sus consecuencias jurídicas corresponderá al juez ante quien se aduzcan”  
(Resaltado fuera de texto original)*

A su vez, el artículo 188 del mismo estatuto procesal, previó que a los testimonios anticipados con o sin la intervención del juez, rendidos sin citación de la persona contra quien se aduzcan en el proceso, deberán ratificarse, **con la precisión que, si el testigo no concurre a la audiencia de ratificación, su declaración no tendrá valor.**

En otras palabras, para que sea posible otorgar valor probatorio a las declaraciones rendidas ante notario público, es necesario que sean citados al proceso quienes la rindieron para que confirmen lo dicho y de esta forma, la parte contra la que se aducen, tenga derecho contradecirlos de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política.

Entonces, la validez de este tipo de declaraciones allegadas a un proceso judicial depende de que se surta el trámite previsto para la ratificación y cuando no se adelanta este trámite dentro del proceso en el que se intentan hacer valer, no pueden ni siquiera valorarse como indicios, en la medida que no se garantiza el proceso de contradicción y defensa de la parte contraria<sup>17</sup>.

Así las cosas, la Sala no analizará las declaraciones extrajudiciales anexadas a la demanda, toda vez que no se agotó el procedimiento de ratificación. Debe precisarse que si bien se solicitó el testimonio de las tres personas mencionadas, estos **o tuvieron como objeto la ratificación** de la declaración relacionada con el tiempo del proyecto, sino que la petición se contrajo exclusivamente a “las bondades

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia de 21 de noviembre de 2018, radicación 15001-23-31-000-2006-02844-01(46134), Consejero Ponente Doctor Ramiro Pazos Guerrero.

del proyecto minero y los antecedentes sobre los cambios en el entorno del proyecto...” (f. 136), por esta razón, en la audiencia inicial fue negada la prueba y la parte actora no presentó ningún recurso (f. 201).

### **3.6.2. Del trámite de licencia ambiental:**

El **27 de junio de 1997** Marco Fidel Acevedo Peña, en calidad de Representante Legal de la Mina El Peñón, remitió oficio al Director General de Corpoboyacá para **solicitar licencia ambiental**<sup>18</sup> para la explotación de Carbón en pequeña minería. Para el efecto, presentó la solicitud de licencias ambientales<sup>19</sup>, la descripción del proyecto minero<sup>20</sup>, el Certificado de Registro Minero expedido por el Ministerio de Minas y Energía<sup>21</sup>, entre otros.

El 1 de agosto de 1997<sup>22</sup> la Secretaria General de Corpoboyacá certificó que el aquí demandante “presentó a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá “CORPOBOYACÁ”, solicitud de licencia ambiental para el proyecto de explotación de Carbón, localizado en la vereda Pericos, del Municipio de Monguí, Departamento de Boyacá”

A folio 14 reposa el Certificado de Registro Minero No. 14181 expedido por la Agencia Nacional de Minería el **9 de enero de 2018**, en la cual se lee que: (i) La vigencia comprendía el periodo iniciado el **27 de julio de 1993 hasta el 8 de abril de 2012**; (ii) Los titulares eran Marco Fidel Acevedo Peña, José Francisco Vega Niño y SEMCCO Ltda. y (iii) El área total era de 76 hectáreas y 4 metros cuadrados (m2) en el Municipio de Monguí para la explotación de carbón.

Como se observa, la única prueba que obra en el plenario es que los actores en el año **1997** solicitaron licencia ambiental para realizar la extracción de carbón, en consecuencia, antes que predicarse que no estaban obligados a ello, lo que se demuestra en el plenario es que les era exigible; como consecuencia de esta solicitud Corpoboyacá aceptó el plan de manejo ambiental mediante la Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999, acto administrativo cobró ejecutoria y goza de presunción de legalidad.

<sup>18</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 2.

<sup>19</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 3.

<sup>20</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 6.

<sup>21</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 11.

<sup>22</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 46.

Entonces, antes que predicar mala fe de la entidad, como lo consideran los demandantes, lo que resulta inadmisibles es que luego de 21 años de la expedición de la licencia ambiental, los actores formulen como cargo que no estaban obligados a obtenerla y que no era necesaria la aprobación del Plan de Manejo Ambiental.

Téngase en cuenta que la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de la licencia ambiental, fue consecuencia de los **reiterados incumplimientos** por parte de los titulares, ahora demandantes; es decir, pretenden ahora sacar adelante este argumento **alegando su propia culpa**, proceder que, por decir lo menos, rompe el principio de buena fe para con la administración, si se tiene en cuenta, se reitera, que la licencia ambiental fue solicitada por ellos y el plan de manejo ambiental fue presentado por los ahora demandantes. En la Sentencia T-122 de 2017, la Corte Constitucional reiteró:

**“7. Contenido y naturaleza de la regla general del derecho, según la cual, “No se escucha a quien alega su propia culpa”.**

7.1. La Corte Constitucional ha mantenido una línea jurisprudencial respecto del aforismo “*Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”, a través de la cual sostiene que el juez no puede amparar situaciones donde la vulneración de los derechos fundamentales del actor se deriva de una actuación negligente, dolosa o de mala fe. Cuando ello ocurre, es decir, que el particular o la autoridad pública pretende aprovecharse del propio error, dolo o culpa, se ha justificado la aplicación de este principio como una forma de impedir el acceso a ventajas indebidas o inmerecidas dentro del ordenamiento jurídico. Por lo que la persona está prima facie en la imposibilidad jurídica de obtener beneficios originados de su actuar doloso<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> En particular, en la **Sentencia C-083 de 1993**, la Corte tuvo la oportunidad de analizar la compatibilidad de los criterios auxiliares de justicia fijados en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887 y los postulados previstos en el artículo 230 de la Constitución de 1991. A partir de ese examen, en relación con el tema aquí expuesto, el Tribunal consideró que el aforismo *nemo propriam turpitudinem allegans potest*, de hecho, constituye un regla general que hace parte del sistema de fuentes del derecho, en tanto proviene de la analogía iuris. A juicio de la Corte, no hay duda de que quien alega su propia culpa falta a la buena fe, fin amparado por la Carta Política. /// Con posterioridad, en la **Sentencia SU-624 de 1999**, al analizar el caso de una persona que a través de la acción de tutela buscaba mantener a su hijo en el colegio sin pagar lo debido, estando en condiciones para hacerlo, la Corte afirmó que constituye un deber constitucional el no abusar del derecho propio, por lo que no existe justificación frente al dolo indirecto y malicioso del sujeto que, a sabiendas de su inconducta, pretende validar su incumplimiento. /// En la **Sentencia C-670 de 2004**, en la que se declaró exequible el inciso 4 del artículo 12 de la Ley 820 de 2003, por medio del cual se prohíbe a los arrendatarios en el proceso de restitución de inmueble alegar su indebida notificación, la Corte también consideró que la medida legislativa además de perseguir un fin constitucionalmente legítimo, cual es, imprimir mayor celeridad a los procesos judiciales, se soporta en el principio *nemo propriam turpitudinem allegans potest*, ya que las partes no pueden invocar en su beneficio su propia culpa, como se evidencia con la falta de diligencia para informar oportunamente el cambio de dirección señalada en su momento en el texto del contrato de arrendamiento. /// En la **Sentencia T-213 de 2008**, la Corte nuevamente analiza la regla *nemo propriam turpitudinem allegans potest*, frente al caso en el que el apoderado judicial presenta la tutela por la decisión desfavorable del recurso de apelación en el trámite ordinario, al no haber presentado a tiempo las expresas facultades del mandante. Respecto de la aplicación de esta regla, la Corporación expuso que los jueces están en el deber de negar las solicitudes cuya fuente es la incuria, el dolo o la mala fe, de acuerdo con esta regla general del derecho.

Según ese principio, una persona no es digna de ser oída ni menos pretender el reconocimiento de un bien jurídico a partir de su conducta reprochable. Para la Corte, nadie puede presentarse a la justicia para pedir la protección de los derechos bajo la conciencia de que su comportamiento no está conforme al derecho y los fines que persigue la misma norma<sup>24</sup>.

7.2. Este principio no tiene una formulación explícita en el ordenamiento jurídico. No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha hecho alusión a su naturaleza de regla general del derecho, al derivarse de la aplicación de la analogía iuris. Por ello, cuando el juez aplica dicha regla, se ha señalado que el mismo no hace otra cosa que actuar con fundamento en la legislación<sup>25</sup>.

7.3. A partir de dicho criterio es que esta Corporación ha considerado que la regla general del derecho de que no se escucha a quien alega su propia culpa guarda compatibilidad con los postulados previstos en la Constitución de 1991, en particular, con el “deber de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios” consagrado en el artículo 95 de la Carta Política. Por una parte, porque la Norma Superior define con claridad que la actuación de un individuo no puede servir para dañar, de forma injusta e ilegítima, los derechos que el Estado ha otorgado a favor de todos los habitantes del territorio nacional. Es decir, en sí mismo los derechos tienen un límite sustancial, según el cual, para la primacía de un orden justo se requiere el ejercicio simultáneo de los derechos propios y ajenos<sup>26</sup>. Y, por otra parte, en razón a que la Carta Política establece la obligación de ejercer los derechos constitucionales y legales en consonancia con el espíritu, fin y sentido que le son propios. Así, las personas tienen el deber de actuar de forma justa, lo que significa que no pueden desvirtuar el objetivo que persigue la norma, llevándola a resultados incompatibles con el ordenamiento jurídico vigente<sup>27</sup>.

En la misma perspectiva, esta regla se ciñe al principio de buena fe, luego de que el artículo 83 de la Constitución de 1991 presupone que en todas las gestiones que adelanten los particulares y las autoridades públicas, debe incorporarse, como presupuesto ético de las relaciones sociales con trascendencia jurídica, la confianza de que el comportamiento de todos los sujetos del derecho se cimienta sobre la honestidad, rectitud y credibilidad de su conducta<sup>28</sup>.

7.4. Por consiguiente, para este Tribunal, la regla general del derecho, según la cual no se escucha a quien alega su propia culpa (bajo el aforismo *nemo auditur suam turpitudinem allegans*) hace parte del ordenamiento jurídico y resulta compatible con los postulados previstos en la Constitución de 1991, en la medida que tiene por fin imposibilitar el acceso a ventajas que se consideran indebidas o inmerecidas jurídicamente<sup>29</sup>. Así, existe el deber de negar toda pretensión cuya fuente sea el propio error, dolo o culpa<sup>30</sup>...” (Resaltado fuera de texto)

El cargo no prospera.

<sup>24</sup> Sentencia T-213 de 2008.

<sup>25</sup> Sentencia C-083 de 1995.

<sup>26</sup> Sentencia T-630 de 1997.

<sup>27</sup> Sentencia C-258 de 2013.

<sup>28</sup> Sentencia C-1194 de 2008.

<sup>29</sup> Sentencia T-1231 de 2008

<sup>30</sup> Sentencia T-213 de 2008.

### **3.7. Sobre el traslado del Concepto Técnico No. SLA-082 de 4 de septiembre de 2017 y el procedimiento adelantado:**

La parte actora argumenta lo que a continuación se transcribe:

*“De igual forma, se evidencia que existe otro vicio de procedimiento porque no se corre traslado del Concepto Técnico con radicación SLA-082 del 4 de septiembre de 2017, pues la entidad siempre ha desarrollado el procedimiento y cuando el concepto técnico lo amerita, después del estudio de la oficina jurídica de la entidad, formula pliego de cargos una vez el concepto técnico lo amerite y corre traslado del pliego de cargos para que el titular de la licencia ambiental en 10 días, presente sus descargos, y esto también brilla por su ausencia, (...)” (f. 133)*

A lo anterior, agregó que fueron sorprendidos con la visita del 4 de septiembre de 2017 y, en segundo lugar, con la expedición de las resoluciones demandadas las cuales nacieron de una visita técnica posterior al Concepto No. SLA-0082 de 4 de septiembre de 2017 “y de esta no se practicaron las etapas sino se expidieron los actos administrativos demandados, sin dejar que cumpliera el proceso ya iniciado y simultáneamente sin agotar las etapas del proceso señalado en la ley 1333 de 2009” (f. 133).

Frente a la afirmación “la entidad siempre ha desarrollado el procedimiento y cuando el concepto técnico lo amerita, después del estudio de la oficina jurídica de la entidad, formula pliego de cargos una vez el concepto técnico lo amerite y corre traslado”, sea lo primero señalar que no pasa de ser una afirmación huérfana de prueba, pues si ello era así, la parte demandante debía acreditar en qué ocasiones la administración había adelantado este procedimiento administrativo frente a los conceptos técnicos o, cuando menos indicar la disposición legal que así lo imponía, recuérdese que en procesos como el presente, el juez no está obligado a exámenes de legalidad abstracta y revisado el concepto de violación, ninguna norma se señala como vulnerada por esta razón.

Ahora, como *ut supra* se indicó, el **4 de septiembre de 2017** se expidió el Concepto Técnico No. SLA-0082/17 dentro del Expediente No. OOLA-0137/97, conforme a la visita realizada el 21 de julio de 2017 “con participación del señor Jorge Enrique Forero, en calidad de titular del Plan de Manejo Ambiental...” (f. 37 vto.); adicionalmente se consignó:

*“Se evidencia en el Plano 1 que la totalidad del título minero se encuentra superpuesta con el área del complejo de páramo Tota-Bijagual-Mamapacha, que fue delimitado a escala 1:125:000 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la resolución 1771 de 2016. Los puntos que se encuentran por fuera del área corresponden a la Bocamina 2, el botadero*

de estériles de la Bocamina 2, sistema de tratamiento de la Bocamina 2 y el Bocaviento de la Bocamina 2 (...).” (f. 38).

Debe reiterar la Sala que en la **Resolución No. 0001 de 12 de enero de 1999** (f. 160-161), el Director General de Corpoboyacá resolvió aceptar el Plan de Manejo Ambiental presentado por Fidel Acevedo Peña, José Francisco Vega Niño y la Sociedad SEMCCO Ltda., para la ejecución del proyecto de explotación de un yacimiento de carbón y, además, dispuso que en virtud de los numerales 11 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, **en cualquier momento se ejercería las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de la viabilidad aceptada**. Frente a esta disposición, los demandantes no manifestaron ninguna inconformidad.

Ahora bien, la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio y se dictan otras disposiciones” dispuso que, con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello; además, el procedimiento sancionatorio se adelanta de oficio y acto administrativo motivado en el cual se dispondrá **el inicio del procedimiento sancionatorio** para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales (artículo 18).

Como se observa, las etapas referidas por la parte actora se circunscriben a etapas previas al procedimiento de carácter sancionatorio, como consecuencia de una infracción ambiental. Ello no puede asemejarse al procedimiento que dio lugar a los actos administrativos demandados, en tanto ellos se expidieron bajo el escenario de **verificación y control del Plan de Manejo Ambiental**, conforme lo establecía la Ley 99 de 1993, ahora el Decreto 1076 de 2015 que, en el artículo 2.2.2.3.9.1. prevé:

“ARTÍCULO 2.2.2.3.9.1. Control y seguimiento. **Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:**

1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1 %, si aplican.
2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

(...)

6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.

7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.

8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

Frente a los proyectos que pretendan iniciar su fase de construcción, de acuerdo con su naturaleza, la autoridad ambiental deberá realizar una primera visita de seguimiento al proyecto en un tiempo no mayor a dos (2) meses después del inicio de actividades de construcción.

9. Allegados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICAs) la autoridad ambiental competente deberá pronunciarse sobre los mismos en un término no mayor a tres (3) meses.

Parágrafo 1º. La autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente parágrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.

(...)” (Resaltado fuera de texto)

A su turno, en el artículo 2.2.2.3.9.4. del Decreto 1076 de 2015 se estableció que, para el seguimiento de los proyectos, obras o actividades objeto de licencia ambiental o plan de manejo ambiental, las autoridades ambientales adoptarían los criterios definidos en el Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En aquel documento<sup>31</sup>, se indicó que los objetivos del seguimiento ambiental de proyectos se concretaban en (i) verificar el estado de cumplimiento de los programas que conforman el Plan de Manejo Ambiental; (ii) verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales; (iii) verificar el estado de cumplimiento de los requerimientos establecidos en los actos administrativos y (iv) analizar la

<sup>31</sup> Documento consultado en el siguiente link: [http://convenioandresbello.org/cab/wp-content/uploads/2019/05/Manual\\_Seguimiento\\_Ambiental\\_Proyectos\\_2002.pdf](http://convenioandresbello.org/cab/wp-content/uploads/2019/05/Manual_Seguimiento_Ambiental_Proyectos_2002.pdf).

efectividad de los programas que conforman el Plan de Manejo Ambiental; de otros requeridos en los actos administrativos y de sus propuestas de actualización.

De acuerdo con lo anterior, indica el Ministerio de Medio Ambiente, que cada uno de los integrantes del equipo encargado del seguimiento ambiental **debe redactar el concepto técnico parcial** que le corresponde de acuerdo con el análisis de los resultados y que debía contener, entre otros, el estado actual del proyecto, cumplimiento y los resultados del seguimientos o conclusiones. Luego, estos conceptos deberán compilarse en un solo documento, en el cual deberán establecerse las recomendaciones “para que la dirección o unidad jurídica de la autoridad ambiental abra investigación, y de acuerdo con ello establezca medidas preventivas o aplique medidas sancionatorias”.

Este documento establece todo el procedimiento de seguimiento de los planes de manejo ambiental pero **no prevé el procedimiento que indica la parte actora**, es decir, no contempla que la autoridad ambiental deba agotar una etapa probatoria ni que se deban rendir descargos.

En cumplimiento de esta norma, se observa que el Concepto Técnico No. SLA-0082/17 fue realizado por la Subdirección Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá y tuvo como objeto “Seguimiento y control al Plan de Manejo Ambiental impuesto mediante la Resolución No. 0001 de fecha 12 de enero de 1999, para la explotación de un yacimiento de carbón en el título minero 14181, ubicado en la vereda Pericos de la Jurisdicción del municipio de Monguí” que, a su vez, encuentra respaldo en el Acuerdo No. 013 de 7 de octubre de 2014<sup>32</sup> por el cual se estableció la estructura de Corpoboyacá, concretamente, el artículo 9º, entre otras, dispuso como función **realizar visitas de campo y elaborar conceptos técnicos** que se requieran en ejercicio de las funciones de autoridad ambiental para la protección de los recursos.

En ese estado de las cosas, no encuentra la Sala que la entidad accionada haya excedido sus funciones u omitido un procedimiento frente al concepto técnico señalado por la parte actora, pues no se trata de un acto administrativo definitivo que deba ser sometido a un trámite de cargos, descargos y práctica probatoria, por el contrario, este tiene como objeto ser soporte de una decisión posteriormente plasmada en un acto administrativo que **sí es posible de recursos**.

---

<sup>32</sup> Este documento fue consultado en el link: [https://www.corpoboyaca.gov.co/cms/wp-content/uploads/2015/11/ACUERDO\\_013\\_2014.pdf](https://www.corpoboyaca.gov.co/cms/wp-content/uploads/2015/11/ACUERDO_013_2014.pdf)

En otros términos, el concepto técnico rendido en virtud de la visita de seguimiento y control es la herramienta por la cual la corporación autónoma regional verifica el cumplimiento del plan de manejo ambiental y que, posteriormente, adquiere su carácter vinculante cuando es el fundamento de la decisión administrativa.

A más de lo anterior, resulta extraño para esta Sala que los demandantes afirmen ser sorprendidos por la expedición del concepto técnico y la visita realizada el 21 de julio de 2017, pues en el mismo documento se indicó:

“Con el fin de realizar el seguimiento y control y de verificar el cumplimiento de las medidas de prevención, mitigación, control, compensación, corrección propuestas en el Plan de Manejo Ambiental, se realizó una visita técnica el 21 de julio de 2017, **con participación del señor Jorge Enrique Forero, en calidad de titular del Plan de Manejo Ambiental** y la profesional de la subdirección Administración de Recursos Naturales MARTHA YOLIMA PARDO DIAZ, designada por CORPOBOYACÁ” (f. 37 vto.)

Además, el concepto **no se tomó ninguna decisión** que requiriera el pronunciamiento de los demandantes, se limitó a **1)** relatar todas las visitas y requerimientos realizados desde el año 1999; **2)** verificar el estado del proyecto y sus características y **3)** comprobar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Obsérvese que si bien se hace alusión a que el título minero se encontraba superpuesto con el área del Complejo de Páramo Tota – Bijagual – Mamapacha, se trató nada más que de un “concepto”. Otra cosa es que los actos administrativos se sustentaran en él como fundamento técnico que permitía a la Corporación Autónoma Regional justificar la decisión, precisamente, para no incurrir en falta o falsa motivación, sin que ello implique sanción alguna.

En conclusión, frente al concepto técnico expedido en 2017, contrario a lo señalado por el extremo activo de esta Litis, la entidad no tenía la obligación de agotar una etapa de pliego de cargos, descargos o probatorias.

Tampoco puede afirmarse que la entidad “prejuzgó” y “dictó sentencia”, primero, porque **no se trataba de un procedimiento sancionatorio**, segundo, porque la decisión se concentró en la pérdida de fuerza ejecutoria del plan de manejo ambiental con ocasión de la prohibición establecida en la Ley 1753 de 2015 y, tercero, porque en las actuaciones administrativas no se profieren sentencias, sino que la voluntad de la Administración se consolida en actos administrativos.

Recuérdese que en el caso bajo examen **no se ha discutido ningún acto administrativo de carácter sancionatorio**, además, como ya se ha discurrido, no puede confundirse una actuación administrativa de esa naturaleza –sancionatoria– con la declaración de pérdida de fuerza ejecutoria o el decaimiento del acto administrativo que ocurre **cuando ya no existen** las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le sirvieron de base o **cuando las normas jurídicas sobre las cuales se fundaba han desaparecido del ordenamiento jurídico**, es sólo un fenómeno que le hace perder fuerza ejecutoria que, ni por asomo, reviste el carácter sancionatorio que alega la parte actora.

Ahora bien, otro de los argumentos de la demanda se contrae a que “se prejuzgó en el concepto técnico al considerar que el proyecto se debería cerrar cuando se encontraba en curso proceso administrativo sancionatorio sin haber agotado todo el proceso y existir una doble sanción en la resolución No. 4160 del 23 de octubre de 2017, porque ya se sanciona sin haber terminado el proceso sancionatorio y se prejuzga al sancionar con cierre adelantándose al resultado del sancionatorio.” (f. 134).

Frente a este argumento, bastará decir que el cierre y proceso de abandono **no obedeció a una sanción**, sino al cumplimiento de la ley que prohibió expresamente la explotación de recursos naturales no renovables en zonas declaradas como páramo.

En consecuencia, el cargo no prospera.

### **3.8. Sobre los recursos presentados en la actuación administrativa:**

La parte actora manifestó:

“...una entidad que tiene subdirecciones, no tramita recurso de Apelación, negando una vez más el debido proceso, porque solo ante el mismo funcionario que expidió el acto administrativo se le interpone el recurso de reposición, desconociendo que el despacho del señor director o incluso el despacho del Secretario General, serían los escenarios posibles para tramitar el recurso de apelación, o en su defecto el Ministerio de Medio Ambiente, quien resuelva el recurso de Alzada y al únicamente tramitar recurso de reposición negando el acceso de los Titulares Mineros mis representados a la administración de justicia, en una vía gubernativa plenamente garantista, para que haya una segunda opinión al respecto de la decisión y en este caso también brilla por su ausencia.” (f. 134).

Mediante la **Resolución No. 4160 de 23 de octubre de 2017** (acto demandado), expedida por la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá se resolvió (f. 49-59 vto.):

- i. Declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 0001 del 12 de enero de 1999, al materializarse la causal 2º del artículo 91 de la Ley 1437 de 2001.
- ii. Ordenar a los titulares abstenerse de realizar actividades de exploración o explotación minera en el área amparada por el Título Minero No. 14181 por expresa disposición del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 2º de la Resolución No. 1771 de octubre de 2016. El incumplimiento daría lugar a proceso administrativo sancionatorio.
- iii. Requerir a los titulares para que, en el término de tres meses, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo, presentaran Plan de Cierre y Abandono en los términos y condiciones establecidas en el concepto técnico. Evaluada y aprobada la información presentada, se expediría el acto administrativo por el cual se declarara iniciada la fase de cierre y abandono.
- iv. Declaró que el Concepto Técnico No. SLA-0082/17 formaba parte integral de la decisión.
- v. Informó que, contra la decisión procedía el recurso de reposición, de conformidad con los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El **21 de diciembre de 2017** los demandantes presentaron recurso de reposición<sup>33</sup> contra la Resolución No. 4160 de 23 de octubre de 2017. En síntesis, se argumentó que (i) se violó el debido proceso; (ii) de acuerdo con las pruebas aportadas con el escrito, la conclusión se contraía a que no se debía cerrar el proyecto; (iii) no se les corrió traslado de los argumentos técnicos ni legales que permitieran establecer que el área en la que se estaba desarrollando la actividad fuera páramo; (iv) no se dio a conocer el estudio realizado por el Instituto Alexander Von Humboldt; (v) no se corrió traslado del Concepto Técnico No. SLA-082 de 4 de septiembre de 2017, “pues la entidad siempre ha desarrollado el procedimiento y cuando el concepto técnico lo amerita, después del estudio de la oficina jurídica de la entidad, formula cargos una vez el

<sup>33</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 403.

concepto técnico lo amerite y corre traslado del pliego de cargos para que el titular de la licencia ambiental en 10 días, presente sus descargos”<sup>34</sup>: (vi) el acto administrativo adolecía de falsa motivación.

A través de la **Resolución No. 1774 de 16 de mayo de 2018** (acto demandado) expedida por la misma subdirección, se resolvió el recurso de reposición presentado por los aquí demandantes. En esta oportunidad, se indicó:

*“No puede equipararse el procedimiento agotado en desarrollo de un trámite netamente de carácter administrativo, al procedimiento particular y reglado que debe seguirse en un trámite judicial en el cual se establece una etapa especial que consiste en el traslado del dictamen pericial.*

*Así las cosas, en materia ambiental no existe etapa de contradicción, objeción, aclaración del concepto técnico antes de ser acogido por medio del acto administrativo. En el caso particular omite el recurrente indicar que el concepto de acogió por medio de acto administrativo y que dicha providencia dio la oportunidad de presentar recurso como efectivamente lo hizo. [f. 66]*

(...)

*Ahora bien, teniendo en cuenta que los fundamentos que sustentan las decisiones adoptadas en la resolución 4160 del veintitrés (23) de octubre de 2017, son derivadas de lineamientos y disposiciones legales vigentes y en firme, no resultan las pruebas solicitadas idóneas, pertinentes y conducentes para desvirtuar la delimitación del complejo del páramo Tota Bijagual Mamapacha mediante Resolución No. 1771 de 2016.*

*Así las cosas, además de requerirse que las pruebas se alleguen de manera oportuna, es necesario que cumplan requisitos como la conducencia, pertinencia y utilidad (...) [f. 67]” ”.*

Por lo anterior, resolvió confirmar en su integridad la Resolución No. 4160 de 23 de octubre de 2013 y declaró que las pruebas solicitadas por el recurrente carecían de idoneidad, conducencia, pertinencia y utilidad (f. 67 vto.).

Los actos administrativos acusados fueron expedidos por la Subdirectora de Administración de Recursos Naturales en uso de las facultades conferidas por el Acuerdo No. 009 de 29 de junio de 2016 y la Resolución No. 3893 de 28 de noviembre de 2016.

**El Acuerdo No. 009 de 29 de junio de 2016** expedido por el Consejo Directivo de Corpoboyacá “Por medio del cual se autoriza al Director General de la Corporación

<sup>34</sup> Expediente Administrativo, folio 190, archivo OLA 137-97, página 405.

Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ - para delegar funciones en funcionarios del nivel directivo”, acordó:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Autorizar al Director General de CORPOBOYACÁ para delegar en funcionarios del Nivel Directivo, el ejercicio de las funciones concernientes a recepcionar, adelantar, tramitar y emitir los actos administrativos referentes al inicio, impulso procesal y decisión de los siguientes trámites misionales:

1. Diagnóstico ambiental de alternativas
2. Licencias Ambientales y Planes de Manejo Ambiental
3. (...)

**ARTÍCULO SEGUNDO:** El Director General de CORPOBOYACÁ, establecerá las condiciones y el alcance de la delegación de funciones que se autoriza en el presente Acuerdo y los controles necesarios para su debido ejercicio, mediante acto administrativo debidamente motivado.”

Ello guarda relación con el literal h) del artículo 27 de la Ley 99 de 1993, el cual prevé que son funciones del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales **autorizar la delegación de funciones de la entidad.**

En virtud de este acuerdo, el Director General de Corpoboyacá expidió la Resolución No. 3893 de 28 de noviembre de 2016 “Por medio de la cual se **delegan** unas funciones en la **Subdirección de Administración de Recursos Naturales;** en la Subdirección de Ecosistemas y Gestión Ambiental y en las Oficinas Territoriales de PAUNA, SOATA, MIRAFLORES y SOCHA.”, se consideró allí que, en cumplimiento de lo ordenado por el Acuerdo No. 009 de 29 de junio de 2016 expedido por el Consejo Directivo de Corpoboyacá, se hacía necesario establecer el régimen de delegaciones previstas para suscribir actos administrativos en nombre del Director General, en los trámites administrativos ambientales permisivos y sancionatorios. Al respecto, resolvió:

**“ARTÍCULO PRIMERO.** - Delegar en el Subdirector (a) de Administración de Recursos Naturales las funciones de expedir los actos administrativos de impulso procesal, decisiones de fondo y comunicaciones oficiales; concernientes a los **siguientes trámites ambientales** de carácter permisivo:

1. Firma de los Actos Administrativos de impuso procesal dentro del trámite de Diagnóstico ambiental de alternativas, Licencias ambientales y **Planes de Manejo Ambiental.**
2. **Proyección de los Actos Administrativos que deciden de fondo** los trámites de Diagnóstico ambiental de alternativas, Licencias ambientales y **Planes de Manejo Ambiental** para la firma del Director General;

(...)

**PARÁGRAFO 2:** *Así mismo se delega, la función de expedir los actos administrativos que resuelven los recursos y solicitudes de revocatoria directa, presentados contra los actos administrativos antes señalados y la función de suscribir aquellos mediante los cuales se resuelven solicitudes de renuncia, modificación, prórroga, traspaso, renovación, cesión, archivo, desglose, acumulación y aclaraciones de los trámites administrativos ambientales de carácter permisivo referidos en el presente artículo.*

(...)

**ARTÍCULO OCTAVO.** – *Delegar en el Subdirector (a) de Administración de Recursos Naturales la función de seguimiento a las licencias, planes de manejo, permisos, autorizaciones, concesiones, registros, certificaciones y demás instrumentos de control ambiental otorgados o negados por la Corporación, adicionalmente el seguimiento a las sanciones impuestas; así mismo se delega la función de control a los impactos que genera la explotación de los recursos naturales no renovables en toda la Jurisdicción de CORPOBOYACÁ.”*

Lo anterior, en virtud del Acuerdo No. 013 de 7 de octubre de 2014 por el cual el Consejo de Directivo estableció la estructura interna de la entidad y determinó que dos de las funciones del Director General eran (i) delegar en funcionarios de la entidad el ejercicio de algunas funciones cuando la Constitución Política, la ley y los estatutos lo permitan y (ii) otorgar licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones de aprovechamientos requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.

La Ley 489 de 1998 “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 9° estableció:

*“Artículo 9°.Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*

*Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.*

*Parágrafo. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.” (Negrilla fuera de texto)*

Entonces, como se observa, la expedición del acto administrativo por parte de la Subdirección de Administración de Recursos Naturales **obedeció a la delegación realizada por el Director General de Corpoboyacá**, es decir, se trató de la transferencia del ejercicio de funciones a sus colaboradores.

Recuérdese que mediante la delegación el empleado que es **titular** de una función (delegante) la traslada a otra autoridad (delegatario) para que este la ejerza en nombre de aquel. Además, los actos expedidos por las autoridades delegatarias están sometidos a **los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad delegante** y serán susceptibles contra los actos de ella.

Ello, aunado a que la misma Ley 489 de 1998 establece que esta figura podrá ser usada por los ministros, directores de departamentos administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa, podrá delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor (artículo 9º), lo cual, a su vez, se acompasa con la naturaleza de Corpoboyacá que, según el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, **dotados de autonomía administrativa** y financiera, patrimonio propio y personería jurídica.

Lo anterior explica por qué en la Resolución No. 4160 de 27 de octubre de 2017 la Subdirectora de Administración de Recursos Naturales indicó que únicamente procedía el recurso de reposición; se trataba de una función desarrollada en ejercicio de la delegación que impedía el trámite de la apelación echada de menos por los demandantes.

En conclusión, de acuerdo a todas las razones expuestas en esta sentencia, es claro que la entidad demandada no quebrantó el derecho al debido proceso ni tampoco motivó falsamente el acto administrativo, por el contrario, las decisiones enjuiciadas corresponden a la consecuencia directa de la prohibición de explotación de recursos naturales no renovables en zonas declaradas como páramo; incluso, la decisión de la declaración de pérdida de fuerza ejecutoria **fue respaldada por la**

**Corte Constitucional** en la sentencia de constitucionalidad tantas veces mencionada.

Por lo anterior, se negarán las pretensiones de la demanda presentada por la Sociedad SEMCCO Ltda. y Marco Fidel Acevedo Peña contra Corpoboyacá.

#### **4. De la protección de las zonas de páramo:**

Llegada la anterior decisión, no sobra señalar que las zonas de páramo han sido objeto de protección por vía judicial y, recientemente, por vía legislativa. A título de ilustración se menciona lo siguiente.

En el año 2018, el Congreso de la República expidió la Ley 1930 del 27 de julio, por medio de la cual dictó disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia y cuyo objeto fue, conforme se lee en el artículo 1º “establecer como ecosistemas estratégicos los páramos, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento” Esta preceptiva trajo consigo, entre otros, los siguientes principios:

- “1. Los páramos deben ser entendidos como territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales.
2. Los páramos, por ser indispensables en la provisión del recurso hídrico, se consideran de prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad del país, en armonía con los instrumentos relevantes de derecho internacional de los que la República de Colombia es parte signataria.
3. El ordenamiento del uso del suelo deberá estar enmarcado en la sostenibilidad e integralidad de los páramos...”

La sentencia acá proferida, si bien examina actos administrativos anteriores a esta ley, evoca los principios antes señalados, para concluir que es deber de todas las personas y, por supuesto de las autoridades, contribuir a la protección y mantenimiento de los páramos en beneficio de la sociedad actual y la futura.

## **5. Costas:**

*El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispuso que el juez, en la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, excepto que se trate de un interés público. Tal condena se sujetará a las normas del ordenamiento procesal civil, entonces:*

- ❖ Prevé el artículo 361 del CGP, que las costas están integradas por la totalidad de expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso, y por las agencias en derecho.*
- ❖ El numeral 8º del artículo 365 del mismo ordenamiento, dispone que sólo habrá lugar a ellas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.*

*En el caso bajo análisis, las pretensiones serán negadas y no se demuestran gastos por la parte vencedora, sin embargo, sí se observa la intervención de Corpoboyacá en todas las etapas procesales, estas son: contestación de la demanda [f. 175-189]; audiencia inicial [f. 199-202]; audiencia de pruebas [f. 226-228] y alegatos de conclusión [f. 229-236 vto.]. En consecuencia, se condenará en costas por agencias en derecho a la parte demandante y a favor de la demandada, Corpoboyacá.*

*Como lo recordó la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 12 de abril de 2018, en el expediente con Radicación No. 05001-23-33-000-2012-00439-02 (0178-2017) con ponencia del Consejero Doctor William Hernández Gómez, las agencias en derecho corresponden al rubro por apoderamiento dentro del proceso que juez reconoce a favor de la parte vencedora atendiendo los criterios del artículo 366 del Código General del Proceso, sin que sean, necesariamente, el mismo monto de los honorarios pagados por dicha parte a su abogado, los cuales deberán ser fijados contractualmente conforme a los criterios previstos en el ordinal 8º del artículo 28 de la Ley 1123 del 2007.*

*Ahora, este Tribunal en la sentencia proferida el 22 de mayo de 2018<sup>35</sup> por la Sala de Decisión No. 1 de este Tribunal, con ponencia del Magistrado Doctor Fabio Iván Afanador García, precisó:*

---

<sup>35</sup> *Medio de control: reparación directa; demandante: Juan Antonio Hernández y otros y demandado: Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional.*

*“Ahora bien, sobre la liquidación, el artículo 366 del CGP establece las reglas acerca de la liquidación de las costas y agencias en derecho, para lo cual cabe precisar cuatro aspectos que son relevantes: i. cuándo deben ser liquidadas; ii. quién debe hacerla y quién debe aprobarla; iii. cómo debe hacerse la liquidación; y iv. quién debe fijar las agencias en derecho, en qué momento y con qué criterio.*

*Sin mayor examen, la Sala destaca que las costas y agencias en derecho deben ser liquidadas "... inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el Superior", de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera instancia, por el Secretario y con la aprobación del juez.*

*Ahora bien, frente a fijación del valor de las agencias en derecho, el numeral 3 del artículo 366 del CGP dispone que tal determinación corre a cargo del juez o magistrado sustanciador y de acuerdo con las pautas o criterios establecidos en el numeral 4 del mismo artículo 366. Frente a este tópico, resta por dilucidar en qué momento procesal el juez o magistrado sustanciador debe fijar el valor de las agencias en derecho. Cabe recordar que la condena en costas debe hacerse en la sentencia, pero ello implica que allí también debería quedar consignado el quantum de las agencias en derecho?*

• • •

*A juicio de la Sala, el momento procesal oportuno para la fijación del valor de las agencias en derecho no es la sentencia ni la providencia que las imponga, sino una vez quede en firme la finalización del proceso judicial, y como paso previo a la liquidación que debe realizar el Secretario. En otras palabras, la condena por concepto de costas y agencias en derecho, si bien debe hacerse en la sentencia, la misma no puede ser en concreto sino en abstracto.*

*(...)” (Negrilla fuera de texto)*

*Así las cosas, se condenará en costas a la parte demandante por concepto de agencias en derecho, las cuales serán tasadas una vez se encuentre ejecutoriada esta sentencia, siguiendo para ello el procedimiento previsto en el artículo 366 del CGP.*

*En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 3 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,*

#### **FALLA:**

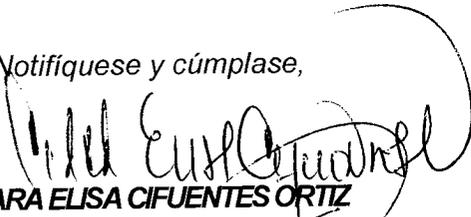
**Primero.** *Negar las pretensiones de la demanda presentada por SEMCCO Ltda. y Marco Fidel Acevedo Peña contra la Corporación Autónoma de Boyacá – Corpoboyacá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

**Segundo.** Condenar en costas por agencias en derecho a la parte demandante y a favor de la Corporación Autónoma de Boyacá – Corpoboyacá; liquidense por Secretaría y sígase el procedimiento establecido en el artículo 366 del Código General del Proceso.

**Tercero.** En firme esta providencia, archívese el expediente previo las anotaciones de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala de Decisión No. 3, en sesión celebrada en la fecha.

Notifíquese y cúmplase,

  
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada

  
**JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado

  
**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

**HOJA DE FIRMAS**

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante: Semcco Ltda. y otro  
Demandado: Corporación Autónoma de Boyacá – Corpoboyacá  
Expediente: 15001-23-33-000-2018-00650-00