



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
DESPACHO No. 6

Tunja, diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Magistrada Ponente	María del Tránsito Higuera Guío
Referencia	15001-23-33-000- 2025-00298-00
Demandante	Campo Elías Hernández Cely
Demandado	Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá ¹ –
Vinculados	Agencia Nacional de Minería, Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez
Providencia	Auto interlocutorio No. MTHG-2026-00516

NULIDAD SIMPLE
(Admite demanda)

1. Ingresó al Despacho la demanda de nulidad simple presentada por el señor Campo Elías Hernández Cely en contra de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá.

ANTECEDENTES

Demanda

2. El señor Campo Elías Hernández Cely solicitó que se declarara la nulidad total de la Resolución No. 006 del 04 de enero de 2021 “*por medio de la cual se modifica una licencia ambiental y se toman otras determinaciones*”.
3. Como hechos, señaló grosso modo que mediante Resolución 1656 del 2 de diciembre de 2009, Corpoboyacá otorgó licencia ambiental para la explotación de carbón del proyecto “Mina Santa Inés”, ubicado en la vereda El Mortiño del municipio de Socha, dentro del contrato de concesión FGD-141.
4. En 2014, la Defensoría del Pueblo promovió acción popular para la protección de los derechos colectivos al ambiente y al desarrollo sostenible relacionados con las actividades del referido título minero, dentro de la cual se decretó la suspensión de la licencia. Posteriormente, mediante Resolución 0547 del 2 de marzo de 2015, la Corporación impuso medida preventiva y suspendió las labores de explotación, ante la necesidad de proteger nacimientos de agua cercanos y adelantar un estudio hidrogeológico.

¹ En lo sucesivo, Copoboyacá

Referencia	15001-23-33-000- 2025-00298-00
Demandante	Campo Elías Hernández Cely
Demandados	Corpoboyacá
Providencia	Auto No. MTHG-2026-00516

5. Mediante sentencia del 21 de marzo de 2017, el Tribunal Administrativo de Boyacá amparó los derechos colectivos y ordenó el cese de las actividades mineras y medidas para la protección del Páramo de Pisba. Esta decisión fue resuelta en segunda instancia por el Consejo de Estado mediante sentencia del 19 de diciembre de 2018, en la que se aplicó el principio de precaución frente al riesgo de afectación del ecosistema de páramo. En el ordinal séptimo de dicha providencia se ordenó que Corpoboyacá emitiera pronunciamiento definitivo sobre la modificación de la licencia ambiental del expediente OOLA-0054/08 dentro de los cuatro meses siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que delimitara el Páramo de Pisba.

6. El 4 de noviembre de 2020 la Corporación realizó una inspección en campo y posteriormente emitió el Concepto Técnico EMLA-20796 del 19 de noviembre de 2020. Con fundamento en este, el 4 de enero de 2021 expidió la Resolución 0006, mediante la cual modificó la licencia ambiental para incluir el permiso de vertimientos de aguas residuales mineras tratadas hacia la quebrada El Tirque.

7. Sostuvo que, para la fecha de expedición de la Resolución 0006 de 2021, no se había materializado la condición establecida por el Consejo de Estado, pues no existía acto administrativo de delimitación definitiva del Páramo de Pisba. No obstante, la Corporación resolvió de manera definitiva la solicitud de modificación de la licencia ambiental, lo que, según el demandante, constituyó un pronunciamiento anticipado contrario a la condición impuesta por el Consejo de Estado.

8. En concepto de violación, el demandante sostuvo que la Resolución 0006 del 4 de enero de 2021 está viciada de nulidad por desconocer el mandato judicial contenido en el ordinal séptimo de la sentencia del Consejo de Estado del 19 de diciembre de 2018, que condicionó el pronunciamiento definitivo sobre la modificación de la licencia ambiental a la firmeza del acto administrativo que delimitara el Páramo de Pisba.

9. En tal sentido, alegó como primer cargo una falsa motivación, al considerar que la Corporación decidió de fondo la modificación de la licencia como si se hubiera cumplido la condición impuesta por el Consejo de Estado, pese a que para la fecha de expedición del acto no existía una delimitación definitiva del Páramo de Pisba. Señaló que la autoridad omitió un hecho determinante y se atribuyó una habilitación que aún no existía.

10. Como segundo cargo, invocó la violación sustancial del debido proceso administrativo, al estimar que la Corporación desconoció la orden judicial que establecía el momento en que podía adoptar la

Referencia	15001-23-33-000-2025-00298-00
Demandante	Campo Elías Hernández Cely
Demandados	Corpoboyacá
Providencia	Auto No. MTHG-2026-00516

decisión. Afirmó que, de haberse acatado dicha orden, no se habría decidido hasta contar con la delimitación en firme del Páramo de Pisba, por lo que la decisión anticipada constituyó una irregularidad sustancial que comprometió la validez del acto.

11. Finalmente, alegó la vulneración del orden ecológico, al considerar que la autorización de vertimientos en un contexto de incertidumbre sobre la delimitación del Páramo de Pisba desconoció el principio de precaución. Señaló que, debido a la importancia y fragilidad de los ecosistemas de páramo y a los riesgos para los recursos hídricos, la administración debía privilegiar medidas de prevención y abstenerse de adoptar decisiones que pudieran comprometer el equilibrio ambiental mientras no existiera certeza sobre la delimitación y el régimen aplicable.

CONSIDERACIONES

12. Una vez confrontado el escrito introductorio y sus anexos con los requisitos establecidos en los artículos 162, 164 y 166 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 2080 de 2021, el Despacho advierte que la demanda cumple con los requisitos legales para ser admitida en primera instancia, por lo siguiente:

Competencia

13. Sobre este tema, es preciso traer a colación un pronunciamiento del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, de 19 de julio de 2022², en el cual se declaró la falta de competencia de esa Corporación en un asunto de nulidad simple en contra de una Corporación Autónoma Regional, bajo los siguientes argumentos:

*“(…) la jurisprudencia constitucional no ha dejado de reconocer el factor de competencia de estas entidades, circunscrito a la jurisdicción fijada por el legislador; pues en sus diversos pronunciamientos ha señalado que las CAR son “organismos autónomos encargados de la protección del medio ambiente **en su jurisdicción**”, y por sus características, según la Ley 99 de 1993, “constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica que cuentan con **autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica**, cuyo objetivo es el de ejecutar, **dentro del área de su jurisdicción** los programas y políticas sobre el ambiente y los recursos naturales” (énfasis propio).*

² Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ, radicación: 11001-03-26-000-2022-00122-00 (68.521); actor: Procurador 6 Judicial II Agrario y Ambiental del Meta, Vichada y Guaviare y otros; Demandado: Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía

Referencia	15001-23-33-000-2025-00298-00
Demandante	Campo Elías Hernández Cely
Demandados	Corpoboyacá
Providencia	Auto No. MTHG-2026-00516

19. Con lo dicho, no se desatiende el supuesto a que se refiere el numeral 1 del artículo 149 del CPACA, a propósito de que será el Consejo de Estado el encargado de efectuar el control judicial de los actos administrativos emanados de las entidades del orden nacional, pues como bien se ha precisado, las CAR son entidades del nivel intermedio entre la nación y las regiones, cuyos actos están llamados a regir en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones territoriales, sin que la mención contenida en la ley como autoridades nacionales, se proyecte como elemento que le imprima una generalidad o presencia en su actuar para todo el territorio nacional, caso único en el que esta Corporación estaría llamada a activar su competencia para controlar la legalidad por la vía de los mandatos ya citados.

20. Lo anterior, intrínsecamente se soporta en la diferenciación entre el actuar de entidades pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional o aquellas autoridades que perteneciendo a otras ramas del poder público obren en desarrollo de una función administrativa, versus el actuar de las entidades territoriales, en todos sus niveles administrativos, sin precisión de aquellos entes y organismos estatales sujetos a régimen especial, como son, entre otros, el Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política según definición que hace el art 40 de la ley 489 de 1998, caso en el cual, el control judicial de los actos se definirá por la jurisdicción -nacional o local- en la que están llamados a proyectar sus actos”.

14. De acuerdo a lo anterior, entiende esta instancia que el acto demandado no se proyecta sobre la totalidad del territorio nacional, sino que solo está llamado a proyectarse en el lugar de ejecución de un proyecto de explotación de carbón, esto es, en la vereda “El Mortiño”, Municipio de Socha, es decir, en el ámbito de la jurisdicción territorial de Corpoboyacá.

15. En tal sentido, le asiste competencia a este Despacho con fundamento en el artículo 156 del CPACA.

16. La acción pública e intemporal de nulidad simple procede para cuestionar la validez de las licencias ambientales, en virtud de lo dispuesto en los artículos 137.4 del CPACA y 73 de la Ley 99 de 1993. Debido a ello, este Despacho es competente para conocer de la demanda de la referencia.

Caducidad

17. La demanda puede presentarse en cualquier tiempo, de conformidad con el literal a) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA, que prescribe “En cualquier tiempo, cuando: a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código (...)”.

Referencia	15001-23-33-000-2025-00298-00
Demandante	Campo Elías Hernández Cely
Demandados	Corpoboyacá
Providencia	Auto No. MTHG-2026-00516

Conciliación

18. El artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 consagró como requisito de procedibilidad para interponer la demanda el agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial, así:

*“Artículo 161. Requisitos previos para demandar.
(...) 1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales (...) “*

19. Así las cosas, tratándose el presente asunto del medio de control de nulidad simple, no resulta exigible el trámite de conciliación extrajudicial.

Poder

20. El señor Campo Elías Hernández Cely presentó la demanda de nulidad simple de manera directa sin la intervención de apoderado, lo cual está permitido conforme con lo establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, que prevé: “[t]oda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general [...]”

Envío simultaneo a la parte demandada

21. La parte demandante envió a la entidad demandada, por medio de correo electrónico, copia de la demanda y de sus anexos³, cumpliendo con lo exigido por el numeral 8 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021.

22. De conformidad con lo anterior, se encuentran satisfechos los requisitos exigidos en los artículos 162, 164 y 166 del CPACA, en concordancia con lo señalado en la Ley 2080 de 2021, por lo que se procederá con la admisión de la demanda.

Vinculación de terceros con interés en el proceso

23. El Despacho advierte que el contradictorio por pasiva esta indebidamente integrado, porque conforme con la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado⁴, en tratándose de procesos

³ Archivo 03, índice 03, Samái
⁴ En relación con la integración del extremo por pasiva, en tratándose de los procesos de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia de 15 de febrero de 2018, expediente 1001-03-24-000-2014-00573-00, Consejero Ponente: Doctor Hernando Sánchez Sánchez, señaló lo siguiente:
«[...] De lo anterior, se advierte que el litisconsorcio necesario por pasiva, en el marco de las demandas que se presenten en ejercicio de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad,

Referencia	15001-23-33-000-2025-00298-00
Demandante	Campo Elías Hernández Cely
Demandados	Corpoboyacá
Providencia	Auto No. MTHG-2026-00516

de nulidad, como el de la referencia, los únicos legitimados para comparecer al proceso como demandados son las entidades públicas o particulares revestidos de funciones públicas que suscribieron el acto acusado, razón por la que al estar vinculada como demandada Corpoboyacá -única entidad suscriptora del acto demandado- el extremo por pasiva está debidamente integrado.

24. No obstante, debe hacerse precisión en el hecho de que una cosa son los sujetos que de acuerdo con la ley están obligados a comparecer al proceso como parte demandados -litisconsortes- y otra es la posibilidad de que el juez de la causa, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3º del artículo 171 del CPACA⁵, ordene la notificación de aquellas personas que según la demanda o las actuaciones acusadas puedan tener interés directo en las resultas del proceso.

25. Es debido a este último supuesto normativo que se hace necesaria la vinculación al trámite procesal de la Agencia Nacional de Minería, así como de los señores Omar Camilo Cárdenas López, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.367.529 de Bogotá y Pedro Tomas Cely Sánchez, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.258.613 de Socha; en tanto que, aunque no suscribieron la resolución demandada 006 de 04 de enero de 2021, sí tienen interés en las resultas del proceso, en la medida que está relacionada con la modificación de la licencia ambiental para ejecución de un proyecto de explotación de carbón, dentro del contrato de concesión minera FGD-141 suscrito entre los mencionados vinculados.

26. En este punto conviene precisar que si bien el citado contrato de concesión fue suscrito con el Instituto Colombiano de Geología y Minera -INGEOMINAS-, no lo es menos que tales contratos quedaron a cargo de la Agencia Nacional de Minería, conforme el Decreto 4134 de 2011.

estará conformado por las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que intervinieron en la autoría o expedición del acto administrativo -capacidad para ser parte-, las cuales actuarán en el proceso judicial por intermedio de la persona de mayor jerarquía de cada entidad que expido el acto28 - representación-.

Para estos efectos, se entiende que la autoría o expedición del acto administrativo se materializar con la firma del funcionario o funcionarios en el acto administrativo, quienes obraron en nombre y representación de la o de las respectivas entidades públicas o de los particulares que cumplen funciones públicas o de los demás sujetos de derecho que, de acuerdo con la ley, tengan capacidad para expedir actos administrativos.

De igual forma, se infiere que no integrarán el litisconsorcio necesario por pasiva en los referidos medios de control, los sujetos que, por diversas situaciones, intervinieron en el trámite pero no en la expedición del acto demandando, como tampoco los sujetos que deben ejecutar o cumplir o exigir el cumplimiento de lo ordenado o dispuesto en el mismo; lo anterior, sin perjuicio de que, por ser procedente, previa revisión de cada caso concreto, dichas autoridades puedan ser vinculados en calidad de terceros con interés [...]]».

⁵ «**ARTÍCULO 171. ADMISIÓN DE LA DEMANDA.** El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, mediante auto en el que dispondrá (...)

3. Que se notifique personalmente a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso [...]]».

Referencia	15001-23-33-000-2025-00298-00
Demandante	Campo Elías Hernández Cely
Demandados	Corpoboyacá
Providencia	Auto No. MTHG-2026-00516

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR en primera instancia la demanda de nulidad simple interpuesta por Campo Elías Hernández Cely en contra de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá.

SEGUNDO: VINCULAR a la Agencia Nacional de Minería y a los señores Omar Camilo Cárdenas López, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.367.529 de Bogotá y Pedro Tomas Cely Sánchez, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.258.613 de Socha; como terceros interesados en las resultas del proceso, en atención a las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente el contenido de esta providencia, a los representantes legales de Corpoboyacá y de la Agencia Nacional de Minería, conforme lo previsto en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la ley 2080 de 2021.

CUARTO: REQUERIR a Corpoboyacá y al demandante, para que en el término de cinco (05) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, aporten las direcciones físicas y electrónicas de Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez.

QUINTO: Cumplido lo anterior, **NOTIFICAR** personalmente el contenido de esta providencia, a los señores Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez, conforme lo previsto en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021. En caso de que tan solo se aporte dirección física, se procederá conforme a lo dispuesto en los artículos 291 y 292 del Código General el Proceso, por remisión expresa del artículo 200 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 49 de la ley 2080 de 2021.

SEXTO: CORRER traslado a la parte demandada, por el término de treinta (30) días como lo dispone el artículo 172 de la Ley 1437 de 2011

SÉPTIMO: NOTIFICAR personalmente al Agente del Ministerio Público delegado ante este Tribunal, a través del buzón electrónico, conforme al artículo 199 de la Ley 1437 de 2011; y correr traslado de la demanda, en los términos del artículo 172 *ibidem*.

OCTAVO: NOTIFICAR este auto por estado a la parte demandante, conforme al numeral 1º del artículo 171 *ibidem*.

Referencia	15001-23-33-000-2025-00298-00
Demandante	Campo Elías Hernández Cely
Demandados	Corpoboyacá
Providencia	Auto No. MTHG-2026-00516

NOVENO: REMITIR copia electrónica del presente auto al buzón de correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme lo dispone artículo 199 de la Ley 1437 de 2011. Esta comunicación no genera su vinculación como sujeto procesal, sin perjuicio de la facultad de intervención prevista en el artículo 610 de la Ley 1564 de 2012.

DÉCIMO: INFORMAR a la comunidad sobre la existencia del presente proceso, a través de la página web institucional de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo de Boyacá, de Corpoboyacá y de la Agencia Nacional de Minería. Por Secretaría realícense las gestiones del caso y líbrense las comunicaciones correspondientes a Corpoboyacá y de la Agencia Nacional de Minería, a efectos de difundir la anterior información según lo dispuesto en el artículo 171.5 del CPACA.

DÉCIMO PRIMERO: ADVERTIR a las partes y al Agente del Ministerio Público, que conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita deberán realizarse a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, por lo que los memoriales, escritos y/o documentos que deban ser allegados y se refieran al presente proceso, deberán ser enviados únicamente a la dirección electrónica: <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/>

Notifíquese y cúmplase

(Firma electrónica)
MARÍA DEL TRÁNSITO HIGUERA GUÍO
Magistrada