

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D. C., primero (1) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado ponente: ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Radicación: 25000-23-41-000-2016-02036-00
Parte demandante: HUPECOL OPERATING CO. LLC
Parte demandada: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS Y OTRO
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: SENTENCIA, PRIMERA INSTANCIA

Temas: Licencia ambiental, revocación

Decide la Sala la demanda presentada por Hupecol Operating Co. LLC (en adelante Hupecol), por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho regulado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en contra de la Autoridad Nacional de Licencias (en adelante ANLA) y de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (CORMACARENA).

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La parte demandante solicitó como pretensiones principales lo siguiente:

1.1. Pretensión principal.

Que se declare la nulidad de la **Resolución 424 del 19 de abril de 2016**, por la cual se revocó la **Resolución 286 de 2016** que había

otorgado licencia ambiental a HUPECOL para el proyecto "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía" ubicado en jurisdicción de los municipios de La Macarena en el Departamento del Meta y San Vicente del Caguán en el Departamento del Caquetá.

1.2. Consecuencial a título de restablecimiento del derecho.

Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de Resolución 424 del 19 de abril de 2016, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la ANLA a indemnizar a HUPECOL los perjuicios derivados de la expedición de dicho acto administrativo, los cuales ascienden, por lo menos, a las siguientes sumas de dinero que se deberán entregar debidamente indexadas y con la fórmula de rendimiento que el fallador establezca:

a) A título daño emergente: consistente en todas aquellas sumas de dinero que fueron invertidas por HUPECOL, en su calidad de operador, en relación con el proyecto "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía", y que ascienden a por lo menos, la cantidad de \$20.881.735.979.

b) Por concepto de costo de oportunidad y/o lucro cesante, calculado al año 2016, cuando menos la suma de USD \$12.562.262, a la Tasa Representativa del Mercado (certificado por la autoridad competente para ello) a la fecha del pago efectivo, más las sumas que por el mismo concepto se causen hasta el momento del fallo definitivo.

1.3. Pretensiones primeras subsidiarias.

1.3.1. En el evento en que se concluya que la Resolución 424 del 19 de abril de 2016, no debe ser anulada, se declare que, en razón de la expedición de este acto administrativo, así como de la Resolución No.PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015, por parte de CORMACARENA, se ha impuesto a mi mandante una serie de cargas que no tiene el deber legal de soportar, debiéndose tener en cuenta que la acción causante del daño finalmente se configuró con la Resolución 424 del 19 de abril de 2016.

1.3.2. Que como consecuencia de la anterior declaración y con fundamento en la figura del daño especial o el título de imputación que el juzgador establezca, se condene a las entidades que han expedido los actos administrativos aludidos en la pretensión anterior, esto es, a la ANLA y a CORMACARENA a indemnizar a mi mandante los perjuicios originados como consecuencia de la expedición de tales actos administrativos.

1.3.3. Que como consecuencia de lo anterior se ordene a las citadas entidades a pagar a mí representada, en la proporción que el Despacho estime en la sentencia, por lo menos, a las siguientes sumas de dinero que se deberán entregar debidamente indexadas y con la fórmula de rendimiento que el fallador establezca:

a) A título daño emergente: consistente en todas aquellas sumas de dinero que fueron invertidas por HUPECOL, en su calidad de operador, en relación con el proyecto "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía", y que ascienden a por lo menos, la cantidad de \$20.881.735.979.

b) Por concepto de costo de oportunidad y/o lucro cesante, calculado al año 2016, cuando menos la suma de USD \$12.562.262, a la Tasa Representativa del Mercado (certificado por la autoridad competente para ello) a la fecha del pago efectivo, más las sumas que por el mismo concepto se causen hasta el momento del fallo definitivo.

3.4. Pretensiones segundas subsidiarias

3.4.1. En el evento que se concluya que las entidades accionadas no son responsables bajo la figura del daño especial, solicito se declare que las mencionadas entidades, esto es, la ANLA y CORMACARENA, son responsables a título de falla del servicio o el título de imputación que el juzgador establezca, de todos los perjuicios causados por su actuar negligente en el ejercicio de sus atribuciones administrativas, particularmente en relación con la expedición de las Resoluciones 426 de 2016 y PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015, respectivamente.

3.4.2. Que como consecuencia de lo anterior se ordene a las citadas entidades a pagar a mí representada, en la proporción que el Despacho estime en la sentencia, por lo menos, a las siguientes sumas de dinero que se deberán entregar debidamente indexadas y con la fórmula de rendimiento que el fallador establezca:

a) A título daño emergente: consistente en todas aquellas sumas de dinero que fueron invertidas por HUPECOL, en su calidad de operador, en relación con el proyecto "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía", y que ascienden a por lo menos, la cantidad de \$20.881.735.979.

b) Por concepto de costo de oportunidad y/o lucro cesante, calculado al año 2016, cuando menos la suma de USD \$12.562.262, a la Tasa Representativa del Mercado (certificado por la autoridad competente para ello) a la fecha del pago efectivo, más las sumas que por el mismo concepto se causen hasta el momento del fallo definitivo.

2. Hechos

La parte accionante indicó los siguientes hechos los cuales se resumen así:

Señaló que, mediante radicado del 5 de julio de 2011, Hupecol presentó solicitud de licencia ambiental para el proyecto

denominado "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía" (en adelante el 'Proyecto') al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuyas facultades en materia de licenciamiento ambiental fueron luego cedidas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Adujo que, mediante oficio radicado 4120-E2-97092 del 16 de abril de 2013 la ANLA le solicitó a CORMACARENA pronunciamiento sobre el trámite de licenciamiento ambiental para el proyecto "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía".

Sostuvo que, en relación con esta solicitud, con radicado 4120-E1-18712 de mayo de 2013, CORMACARENA remitió Concepto Técnico PM. GA. 3.44.13.671 del 26 de abril de 2013 mediante el cual se evaluó el EIA del AIPE Serranía, en el cual se indicó: *"Se recomienda a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales que si se considera viable el proyecto Perforación Exploratoria del Bloque Serranía propuesta por la empresa Hupecol, determine todas las medidas necesarias para mitigar, prevenir y controlar los impactos ambientales que se pueden presentar por llevar a cabo dicha actividad, de igual manera que se soliciten todos los estudios necesarios ANTES de realizar los pozos de exploración"*.

Informó que, mediante Auto 1669 del 30 de abril de 2015 *"Por el cual se ordena la celebración de una audiencia Pública Ambiental, se realiza un cobro y se toman otras determinaciones"*, donde el 13 de junio de 2015 se realizó la reunión informativa y el 4 de julio se efectuó la respectiva audiencia pública ambiental.

Mencionó que, mediante el Auto 5338 del 2 de diciembre de 2015, la ANLA con fundamento en la audiencia pública ambiental realizada en el municipio de La Macarena el 4 de julio de 2015, solicitó a la empresa Hupecol información adicional con el fin de continuar con el proceso de evaluación ambiental para determinar la viabilidad o no de otorgar licencia ambiental para el proyecto denominado "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía".

Sostuvo que con Auto 946 del 17 de marzo de 2016, la ANLA declaró reunida la información en relación con la solicitud de Licencia Ambiental Global presentada por la empresa Hupecol para el proyecto denominado "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía".

Manifestó que mediante la **Resolución 0286 del 18 de marzo de 2016**, la ANLA otorgó Licencia Ambiental a la empresa Hupecol para el proyecto denominado "Área de Perforación Exploratoria Serranía", localizado en jurisdicción del municipio de La Macarena en el departamento de Meta y San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá. Dicho acto administrativo se fundamentó en el Concepto Técnico 1119 del 16 de marzo de 2016.

Señaló que posteriormente el 18 de abril de 2016 se interpusieron dos recursos de reposición por parte de los señores María Elena Rosas Gutiérrez y Pedro Antonio Posada Hernández en contra de la Resolución 286 del 18 de marzo de 2016, contentiva de la Licencia Ambiental. Advirtió que el señor Posada había interpuesto una solicitud de revocación directa y no un recurso de reposición, no obstante, lo cual la ANLA le dio el trámite a la solicitud como recurso de reposición.

Resaltó que la ANLA expidió la **Resolución 424 del 19 de abril de 2016** con la que al resolver los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución 286 del 18 de marzo de 2016, revocó su decisión de autorizar la Licencia Ambiental para el proyecto en mención, decisión contra la cual no procedía ningún recurso de ley. En esta resolución se señaló lo siguiente:

De acuerdo con las conclusiones técnicas que anteceden y de cara a la existencia de una regulación jurídica sobreviniente emitida por CORMACARENA mediante la Resolución PS.GJ.1.2.6.15. 2585 del 30 de diciembre de 2015, cuyos efectos jurídicos se verificaron a partir del 13 de abril de 2016, se concluye que no es posible para la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales mantener la autorización ambiental otorgada por medio de la Resolución No. 0286 del 18 de marzo de 2016 a la empresa HUPECOL OPERATING CO LLC, para el desarrollo del proyecto "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía", como quiera que se trata de la existencia de una situación jurídica sobreviniente y diversa.

En consecuencia, esta Autoridad en el marco del principio de Coordinación previsto en el artículo 6° de la Ley 489 de 1998 (1) y como Autoridad que hace parte del Sistema Nacional Ambiental -SINA-, de cara a los argumentos de impugnación y con fundamento en el análisis efectuado en el Concepto Técnico No. 2517 del 19 de abril de 2016, insumo del presente acto administrativo; debe dar observancia a la decisión adoptada por CORMACARENA en la Resolución PS.GJ.1.2.6.15. 2585 del 30 de diciembre de 2015, mediante la cual estableció el Plan Integral de Manejo - PIMA-del Sector Rio Losada-Caño Perdido, ubicado en la Zona de Recuperación para la Producción Sur del

Distrito de Manejo Integrado DMI-ARIARI-GUAYABERO, con fundamento en normas de carácter superior.

Lo anterior, como quiera que los objetivos y el régimen de usos plasmados en la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 de CORMACAREMA, alcanzaron carácter vinculante antes de que la Licencia Ambiental otorgada por la Resolución ANLA No. 0286 del 18 de marzo de 2016 adquiriera firmeza. Esto es, teniendo en cuenta que en el presente caso no existe una "situación jurídica consolidada" a nombre de la empresa HUPECOL OPERATING CO LLC., respecto del proyecto AIPE Serranía.

Por último, esta Autoridad Ambiental destaca y acoge en lo pertinente lo manifestado por la Sección Primera del Consejo de Estado en la Sentencia del 12 de agosto de 1999, proferida en el Expediente 5500 (C.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa), en la que se indicó...

'(...) Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo, cuyas disposiciones, por ser de índole policiva, revisten el mismo carácter, como ocurre con las normas pertinentes al caso, esto es, las relativas al uso del suelo (...)."

En definitiva, de acuerdo con las consideraciones ampliamente expuestas y los argumentos contenidos en el Concepto Técnico No. 1725 del 19 de abril de 2016, el cual se acoge mediante el presente acto administrativo, esta Autoridad considera procedente reponer el acto administrativo impugnado, en el sentido de revocar la Resolución No. 0286 de 18 de marzo de 2016, por la cual se otorgó Licencia Ambiental a la empresa HUPECOL OPERATING-CO LLC., para el proyecto denominado "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía", ubicado en jurisdicción de los Municipios de La Macarena en del Departamento del Meta y San Vicente del Caguán en el Departamento del Caquetá.

3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte demandante, para sustentar sus pretensiones adujo la violación de las siguientes disposiciones jurídicas:

3.1. Normas vulneradas:

- ✓ **Constitucionales:** Artículo 29 de la Constitución Política.

- ✓ **Legales:** Artículos 74, 79, 80, 97, 137 de la Ley 1437 de 2011.

3.2. Concepto de la violación

Primer cargo: Transgresión del artículo 29 de la Constitución Política y del artículo 3° de la Ley 1437 del 2011, en relación con el principio al debido proceso por violación manifiesta del principio de congruencia.

Manifestó que, la ANLA vulneró sus mínimas garantías superiores, como lo son el debido proceso y el principio de congruencia, ya que, al resolver los recursos interpuestos en contra del acto que concedió la licencia ambiental, superó su margen de decisión puesto que resolvió sobre asuntos que jamás fueron planteados en estos.

Hizo mención al contenido de los recursos promovidos en contra del acto inicial, para destacar que en ninguno de tales escritos se incluyó la existencia de la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 expedida por CORMACARENA, al punto que la misma ni siquiera es mencionada por los impugnantes.

Refirió que, las razones de la impugnación tienen que ver con asuntos que ya habían sido analizados en el Concepto Técnico, con el cual se expidió la Resolución 286 del 18 de marzo de 2016, que expidió la Licencia Ambiental para el AIPE Serranía; acto en el que la autoridad ambiental consideró que la existencia del DMI Ariari - Guayabero dentro del Área de Manejo Especial la Macarena (AMEM) no constituía en lo absoluto un impedimento para autorizar el uso racional de los recursos naturales.

Sostuvo que la ANLA desbordó el marco de su competencia a la hora de pronunciarse sobre los recursos formulados, con el pretexto de resolver los medios de impugnación, pues solamente podía pronunciarse sobre los hechos, circunstancias y argumentos en ellos formulados. Sin embargo, la autoridad ambiental entendió que por el hecho de que en los citados recursos se mencionara el asunto relacionado con la Zona de Recuperación para la Producción Sur del DM Ariari Guayabero implicaba una especie de "autorización" para analizar una materia específica y novedosa, no contenida en tales recursos, consistente en la existencia de la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 expedida por CORMACARENA y sus implicaciones frente a la Licencia Ambiental.

Resaltó que la autoridad ambiental desbordó el marco de sus competencias y, con ello, desconoció el principio de congruencia.

Segundo cargo: Desconocimiento de los artículos 79 y 80 de la Ley 1437 del 2011, respecto del trámite y decisión de los recursos interpuestos en contra de la Resolución 286 del 2016.

Indicó que la ANLA vulneró tales preceptos toda vez que en el trámite y decisión de los recursos interpuestos contra actos administrativos la autoridad que debe resolverlos solamente puede pronunciarse con respecto a lo que se le solicitó y eventualmente sobre las peticiones que se encuentren relacionadas de manera directa con los planteamientos del correspondiente recurso. Este es el marco de actuación que de modo claro y expreso impone el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011.

Mencionó que, cuando se resuelve un recurso, está dado por las “peticiones” que hayan sido planteadas y las demás peticiones que surjan con motivo del recurso, expresión esta que se refiere sin duda a cuando por virtud de alguna de las circunstancias a las que se refiere el artículo 79 ibidem debe correrse traslado de los recursos formulados, por ejemplo, cuando en ellos se discuten pruebas que no habían sido tenidas en cuenta a la hora de adoptar la decisión objeto de los mismos.

Explicó que ninguna de las impugnaciones de los intervinientes se refería o hacía siquiera alusión a restricción o prohibiciones en el uso del suelo o de actividades relacionadas con la exploración o explotación de los recursos naturales en la zona del AIPE Serranía. Tampoco en ellos se hizo alusión a la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 expedida por CORMACARENA o a sus implicaciones frente a la Licencia Ambiental o a la reglamentación de la “zona de recuperación para la producción sur” del Distrito de Manejo Integrado (DMI) Ariari - Guayabero.

Precisó que, además, no surgieron, ni tienen relación con las peticiones formuladas por quienes formularon los recursos, o con alguna otra petición. Adujo que la ANLA indicó en la Resolución 424 del 19 de abril de 2016, que tuvo conocimiento de la citada Resolución expedida por CORMACARENA gracias al oficio que en su momento le fuera remitido por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual no se produjo por cuenta de los

mencionados recursos que, se radicaron después de que el mencionado oficio ya había sido radicado ante la ANLA.

Sostuvo que la ANLA no solo ha expuesto la anterior tesis que va en contravía de la norma en cita, sino que ha reconocido de forma expresa que el pronunciamiento con respecto a dicha resolución se hizo de manera oficiosa, es decir, sin que mediara una solicitud previa.

Consideró que, se vulneró el artículo 80 de la Ley 1437 de 2011, al haberse pronunciado en la Resolución 424 del 19 de abril de 2016 sobre asuntos que eran ajenos a los recursos de reposición formulados por los intervinientes y, por haber revocado la Licencia Ambiental con base en dichas circunstancias ajenas a las impugnaciones.

Concluyó que, se transgredió el debido proceso de Hupecol, pues si la ANLA estimaba debía efectuar pronunciamiento sobre la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015, no podía para el efecto ampararse en los recursos formulados. Señaló que, por ende, es claro que con la Resolución impugnada se ha actuado en contravía del artículo 29 de la Constitución Política y del artículo 3º, numeral 1º de la Ley 1437 de 2011, y del propio artículo 80, inciso 2º del mismo código.

Tercer cargo: Violación del artículo 74 de la Ley 1437 del 2011, por impedir formular recursos en contra de la Resolución 424 del 2016 y de los derechos de audiencia y defensa de conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 del 2011.

Resaltó que, la Resolución 424 del 19 de abril de 2016, particularmente en su artículo quinto, la ANLA manifestó que contra este acto no cabía ningún recurso, cercenando así de manera grave, nuevamente, el derecho de defensa y contradicción, así como el debido proceso.

Mencionó que, la demandada no dio la oportunidad de formular los recursos de ley, concretamente el de reposición, respecto de un asunto que de manera evidente se constituye en un punto nuevo con respecto al análisis efectuado en la resolución con la cual se otorgó originalmente la Licencia Ambiental.

Reiteró que, los temas abordados en la Resolución 424 del 19 de abril de 2016 en relación con la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 expedida por CORMACARENA y particularmente con las limitaciones o restricciones relativas al uso del suelo y aprovechamiento de los recursos naturales producto de la adopción del PMI del sector Río Lozada-Caño Perdido, no fueron en lo absoluto abordados en la Resolución 286 del 2016.

Precisó que, la ANLA manifestó en la Resolución 424 de 2016 que dichos asuntos fueron sobrevinientes a las expedición de la Licencia Ambiental, en la medida en que el oficio con el cual la decisión de CORMACARENA fue remitida solamente fue recibida hasta el día 15 de abril de 2016; por lo que, la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 expedida por CORMACARENA, y concretamente el análisis de las materias concernientes a ella, se constituyen de manera clara un "punto nuevo", es decir, un asunto que no había sido tratado en la resolución con la cual se expidió la Licencia Ambiental. Y si esto es así, era claro que respecto de dicho análisis contenido en la Resolución 424 de 2016 cabían los recursos de la ley que la ANLA cercenó de forma arbitraria.

Refirió que, Hupecol manifestó a la autoridad ambiental su inconformidad con el hecho de que se hubieran negado los recursos en contra de la Resolución 424 de 2016, a lo cual la demandada respondió con radicado 2016022036-2-001, indicando que la figura del punto nuevo estaba suficientemente reglamentada en el artículo 80 del CPACA por lo que no eran aplicables las normas correspondientes del Código General del Proceso. Por lo que, consideró que la autoridad ambiental entendió que el mencionado artículo faculta a la administración para pronunciarse sobre materias no analizadas en el primer acto administrativo objeto de impugnación, lo cual va en contravía del ordenamiento jurídico.

Adujo que, contrario a lo manifestado por la ANLA al presente caso era claramente aplicable el artículo 318, inciso 4º del Código General del Proceso, en virtud de la remisión contenida en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011. Dado que la Licencia Ambiental se adoptó con base en las circunstancias existentes al momento de su expedición y que la Resolución de CORMACARENA y la reglamentación del PMI claramente son circunstancias nuevas no previstas en el acto administrativo que fue materia de impugnación por parte de los terceros intervinientes, los asuntos incorporados en la Resolución 424 de 2016 constituyen un punto nuevo y por tanto,

procedía el recurso de reposición, aun cuando se estuviera resolviendo un recuso de la misma naturaleza.

Cuarto cargo: Vulneración del artículo 29 de la Constitución Política y de los artículos 79 y 97 de la Ley 1437 del 2011, por no haberse trasladado los elementos de juicio fundamento de la revocatoria de la Licencia Ambiental.

Manifestó que la ANLA igualmente vulneró el debido proceso de HUPECOL, así como su derecho de defensa y audiencia, y por ende violó las normas mencionadas, pues en ningún momento corrió traslado de los soportes en los cuales en últimas basó su decisión de revocar la licencia ambiental.

Anotó que, el fundamento de la Resolución 424 de 2016 lo constituye la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 y, en tal medida, esta supone un elemento de juicio nuevo que la ANLA decidió incorporar al trámite administrativo relacionado con los recursos formulados por los terceros intervinientes.

Refirió que, según los incisos 2º y 3º del artículo 70 de la Ley 1437 de 2011, cuando en el curso del trámite administrativo orientado a la resolución de los recursos formulados contra un acto administrativo se presenten pruebas, o la administración las considere de oficio, es necesario que se surta el traslado de aquellas a fin de materializar la contradicción, por lo que el recurso correspondiente no puede ser resuelto de plano.

Señaló que, el único caso en el que un recurso puede ser resuelto de plano, es decir, sin surtirse previamente un traslado, es si para su decisión no se deben tener en cuenta elementos de juicio o medios de prueba nuevos, o en otras palabras si para su decisión se deben tener en cuenta las pruebas ya obrantes en el expediente al momento de proferir el acto objeto de recursos.

Indicó que, en caso contrario, esto es, si con ocasión del recurso es preciso analizar medios de prueba no tenidos en cuenta con anterioridad, es imperioso correr un traslado a los interesados, lo cual no ocurrió en el presente caso.

Agregó que, el "asunto atinente a la expedición de un PMI por parte de CORMACARENA no fue analizado en la Resolución con la cual se expidió la Licencia Ambiental. También ha quedado absolutamente

claro, e incluso la ANLA así lo reconoce, que esta circunstancia se constituyó en un hecho sobreviniente y novedoso, surgido con posterioridad a dicha Licencia Ambiental. Del trámite administrativo y de la propia Resolución 424 de 2016 surge claro que, pese a lo anterior, tales circunstancias, incluyendo la Resolución No. PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015, fueron elementos de juicio que se tuvieron en cuenta para revocar la licencia ambiental.”

Mencionó que, si esto es así, no queda otra opción que aceptar que la ANLA en aplicación del citado artículo 79 del CPACA que se comenta, debió correr traslado de tal circunstancia, particularmente de la existencia de dicha Resolución expedida por CORMACARENA, toda vez que la misma tuvo la connotación de una prueba nueva con respecto a la situación anterior.

Destacó que, si bien esta resolución no fue mencionada por los recurrentes, ello no es óbice para que se haya debido correr el mencionado traslado, por cuanto la norma citada también hace alusión a los casos en los cuales las pruebas son ordenadas de oficio por parte de la autoridad administrativa, es decir, sin petición de parte. En el presente caso no cabe duda de que la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 es una prueba que fue tomada en cuenta de oficio por parte de la ANLA, respecto de la cual evidentemente no se corrió traslado.

Consideró que, la autoridad ambiental empleó irregularmente la figura de la revocatoria directa, mimetizándola en los recursos formulados; por lo que, en ese orden, la autoridad ambiental vulneró el parágrafo del artículo 97 del CPACA según el cual *“en el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”*.

Quinto cargo: Desviación de poder al expedir la Resolución 424 de 2016.

Indicó que, la ANLA trató de disimular la revocatoria de la licencia ambiental, por lo demás ilegal, a través de la supuesta resolución de unos recursos de reposición interpuestos por terceros intervinientes en el trámite.

Señaló que, en el acto que revocó la licencia ambiental señaló que los argumentos de los recursos de reposición no podían prosperar

en ningún sentido, pues la entidad demandada señaló que, pese a que los argumentos de los recurrentes no podían prosperar, en todo caso debía revocarse la licencia por otros motivos diferentes a los expuestos por los terceros intervinientes en los respectivos recursos.

Consideró que, se revocó la licencia ambiental no por las razones expuestas por los recurrentes sino por otros motivos no planteados en los respectivos recursos. Así, la autoridad ambiental demandada expidió “dos actos administrativos diferentes con motivaciones distintas, en un solo acto administrativo”.

Mencionó que, la autoridad ambiental encubrió la revocatoria de la licencia ambiental haciendo uso de los recursos de reposición presentados por terceros intervinientes, con el único fin de no agotar el trámite de revocatoria.

Expuso que, no puede ser admisible que se revoque una licencia ambiental en cualquier tiempo o incluso en sede de reposición, acudiendo al argumento de que, dado que el acto no se encuentra ejecutoriado, la autoridad se encuentra facultada para revocarlo. Indicó que aceptar esta interpretación sería como admitir entonces que en el término de ejecutoria de un acto administrativo, la autoridad pueda revocar ese mismo acto pese a no haberse interpuesto recursos.

Refirió que, lo que ocurrió fue que la ANLA revocó un acto administrativo por razones distintas a las esbozadas en los recursos, por tanto, no existían en realidad recursos que atacaran la licencia otorgada por los motivos expuestos por la demandada para revocarla.

Anotó que, la entidad demandada en realidad lo que hizo fue revocar el acto, pero para ello adoptó dicha decisión a través del acto administrativo que resolvió unos recursos de reposición que nada señalaban respecto de los motivos expresados por la entidad para la revocatoria de la licencia.

Precisó que, la autoridad ambiental en el acto administrativo que revocó la licencia ambiental rechazó cada uno de los argumentos de los recursos, lo que demuestra de manera clara que revocó la licencia ambiental por motivos diferentes a los señalados en los respectivos recursos; lo que además de vulnerar el principio de

congruencia demuestra la desviación de poder en el procedimiento. De tal manera, la ANLA se valió del trámite de los recursos de reposición para revocar la licencia ambiental pese a que desechó los argumentos propios de tales recursos.

Concluyó que, aceptar una actuación administrativa de ese talante, es como avalar que las autoridades una vez proferidos los actos, los revoquen por cualquier otra razón ajena al trámite, so pretexto de la interposición de recursos.

3.3. Reforma de la demanda

Con el escrito de reforma de la demanda la parte demandante aportó un dictamen pericial, ajustó el concepto y monto de las pretensiones condenatorias, así como la estimación razonada de la cuantía con base en los valores ajustados de las pretensiones.

4. Trámite

4.1. Admisión

Mediante auto del 28 de noviembre de 2016 (ff. 77 a 79, c.1), se admitió la demanda y, en consecuencia, se dispuso la notificación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y, de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena (CORMACARENA).

Posteriormente, mediante providencia del 14 de septiembre de 2017 (f. 309), se admitió la reforma de la demanda y se corrió el respectivo traslado a las partes.

4.2. Contestación de demandada y vinculada

4.2.1. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)

La entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, al considerar lo siguiente:

Agregó que, ejercía la contradicción de la referida prueba pericial en los términos y oportunidad prevista en el artículo 228 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Hizo referencia a la naturaleza jurídica de la entidad, así como al trámite administrativo y a las actuaciones de la entidad demandante en dicho procedimiento, a partir de lo cual, se opuso a cada una de las pretensiones en su concepto y monto, pues la actuación de la ANLA se ha ajustado en estricta forma a los deberes propios de la función pública, y puntualmente a una correcta aplicación del ordenamiento jurídico colombiano en materia ambiental.

Resaltó que el acto con el cual se concedió la licencia ambiental se fundamentó en el concepto técnico 1119 del 16 de marzo de 2016 y que, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el oficio número de radicado 2016018555-1-000 del 15 de abril del 2016 informó a la ANLA que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área del Manejo Especial La Macarena -CORMACARENA expidió la Resolución 585 del 30 de diciembre de 2015, por medio de la cual se adopta el Plan Integral de Manejo del Sector Río Losada - Caño Perdido, ubicado en la Zona de Recuperación para La Producción Sur del Distrito de Manejo Integrado "DMI" Ariari - Guayabero del "AMEM" Departamento del Meta, la cual fue publicada en el Diario Oficial No. 49.843 el 13 de abril de 2016.

Agregó que, en tal sentido, el Ministerio solicitó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales: "adoptar las decisiones necesarias y conducentes que permitan atender y respetar el régimen de usos asignado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del área de manejo especial La Macarena-CORMACARENA, para la zona denominada "Recuperación para producción Sur", tales como la suspensión, revocatoria o el decaimiento".

Mencionó que, en atención a la etapa del trámite procedimental que se encontraba surtiendo la Resolución 286 de 2016, es decir, que el cómputo de los términos previstos en la ley para interponer los recursos de ley estaba corriendo, era evidente que el referido acto administrativo aún no se encontraba en firme. Por lo que, la ANLA asumió el conocimiento de los recursos de reposición interpuestos, y así mismo en su análisis dio aplicación a la Resolución 585 del 30 de diciembre de 2015, sobre la base que para la fecha de los recursos formaba parte del ordenamiento jurídico colombiano, pues fue publicada en el Diario Oficial 49.843 el 13 de abril de 2016.

Resaltó que, son inexistentes los cargos de nulidad propuestos por la parte actora, ya que se dio aplicación al procedimiento correspondiente. Para tal efecto, recordó que, el artículo 25 del Decreto 2028 de 2010, es preciso y contempla la procedencia del recurso de reposición contra la resolución que niega u otorga licencia ambiental. De manera que el legislador no estableció recurso de reposición contra el acto administrativo que resuelve un recurso de la misma naturaleza.

Consideró que también es inexistente la violación del artículo 29 y artículos 74 y 36 de la Ley 1437 de 2011, así como de la violación al principio de congruencia; por lo que, no es cierto que la ANLA hubiese desbordado su competencia o trasgredido el principio de congruencia en lo decidido en el recurso de reposición puesto a su consideración. También alegó la inexistencia de desviación de poder y de los elementos que configuran la responsabilidad por daño especial, de la falla del servicio o defraudación de la confianza legítima, del perjuicio reclamado, pues la actuación de la ANLA está revestida de legalidad.

Refirió la actividad propia relacionada con el licenciamiento ambiental, la evaluación del proyecto y los pormenores normativos bajo los cuales se enmarcan este tipo de trámites, para destacar que, sus actos administrativos fueron expedidos bajo el amparo del ordenamiento constitucional y legal, así como con debida motivación y con plenas garantías del derecho al debido proceso del hoy demandante.

Precisó que, si bien el escrito del señor Pedro Antonio Lozada erró en la normativa que citó para invocar el recurso de reposición que presentó, sus argumentos sí daban cuenta de ello, además de que el parágrafo del artículo 318 del CGP contempla la facultad de encausar los recursos improcedentes a aquel que corresponda, razón por la cual, resulta sin fundamento la apreciación subjetiva del demandante.

Aclaró que cuando se usa el término "revocar", la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, lo hizo en los términos del artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Propuso como excepciones: inexistencia de violación al principio de congruencia, inexistencia de desviación de poder, inexistencia de

los elementos que configuran la responsabilidad por daño especial, inexistencia de la falla del servicio, o defraudación de la confianza legítima, inexistencia del perjuicio reclamado, la actuación está revestida de legalidad y la excepción genérica.

4.2.2. CORMACARENA

Esta entidad también se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, al considerar lo siguiente:

Refirió la naturaleza jurídica de la entidad, así como al procedimiento administrativo de la licencia ambiental en cuestión, para señalar que la Resolución 286 de 2016 si bien corresponde a una autorización ambiental emitida en virtud de lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, también es cierto que se trata de un acto administrativo de carácter provisional el cual se encuentra subordinado al interés público que en este caso se traduce en la preservación y conservación del ambiente y específicamente del DMI Ariari - Guayabero, componente a su vez del Área de Manejo Especial La Macarena o AMEM.

Mencionó que, la licencia ambiental que se concedió no constituía una situación jurídica consolidada para ésta sociedad y en virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política correspondiente al deber (por demás constitucional) que le asiste al Estado de planificar el uso de los recursos naturales.

Adujo que, en virtud de la situación sobreviniente como lo fue la entrada en vigencia de la Resolución PS-GJ.1.2.6.15.2585 de 2015 proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena-Cormacarena, "por la cual se adopta el Plan Integral de Manejo Ambiental (PIMA) del sector rio Lozada-Caño Perdido en la Zona de Recuperación para la Producción Sur del Distrito de Manejo Integrado (DMI) Ariari-Guayabero, integrante del Área de Manejo Especial La Macarena-AMEM".

Añadió que, en dicho acto se estableció además la zonificación y el correspondiente régimen de usos para dicha zona, consideró éste en cada una de las cuatro zonas identificadas como una actividad prohibida la explotación de hidrocarburos, por ende, considera esta Corporación que se daban todos los presupuestos legales para que la autoridad ambiental competente, la ANLA, en el marco de su

funciones procediera a resolver las impugnaciones presentadas y por ende, revocara como en efecto lo hizo a partir de la resolución 424 de 2016 la licencia ambiental inicialmente otorgada a Hupecol.

Como excepciones propuso: falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de daño especial o falla en el servicio por omisión atribuible a CORMACARENA y la excepción innominada.

5. Audiencias

5.1. La audiencia inicial se celebró el 21 de marzo de 2018 (ff. 451 a 462).

En dicha diligencia se surtieron las etapas correspondientes, y particularmente, se descartó la configuración de la única excepción previa propuesta de falta de legitimación en la causa por pasiva de CORMACARENA; por lo que, se declaró no probada. En lo particular, se indicó:

1) Falta de legitimación en la causa por pasiva. En consecuencia, en esta etapa procesal se resuelve sobre la de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (CORMACARENA), al considerar que la entidad no profirió el acto administrativo demandado, contenido en la Resolución No. 424 del 19 de abril del año 2016.

...

En consecuencia, al analizar la legitimación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (CORMACARENA), se advierte que el artículo 38 de la Ley 99 del año 1993, creó la citada entidad como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente, reserva de la biosfera y santuario de fauna y flora, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en la ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del área de Manejo Especial La Macarena.

Adicionalmente, de la lectura de la demanda se evidencia que una de las pretensiones de la misma está dirigida a la declaratoria de un daño especial por una carga que no está en deber de soportar la sociedad Hupecol Operating Co.LLC, con ocasión de la expedición de la Resolución No. PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre del año 2015 proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (CORMACARENA). En efecto, el acto administrativo

demandado, tiene como fundamento la citada Resolución proferida por CORMACARENA, por la cual se estableció el Plan Integral de Manejo del Sector Rio Losada-Caño Perdido, que impuso unas restricciones al uso del suelo de la zona frente a los proyectos de hidrocarburos, afectando directamente las condiciones técnicas y jurídicas del proyecto que desarrolla la sociedad demandante.

Así las cosas, es claro que le asiste legitimación en la causa por pasiva CORMACARENA para oponerse a las pretensiones de la demanda o contradecir los argumentos de la parte actora de manera válida. Por lo anterior, se declarará no probada la excepción de falta de legitimación en la causa respecto de la entidad CORMACARENA.

Además, se fijó el litigio así: "De los cincuenta y tres (53) hechos manifestados por la parte demandante, el Despacho advierte que **CORMACARENA** aceptó como ciertos los hechos: 18, 21 y 28; y, por su parte el **ANLA** aceptó como ciertos los hechos: 11, 15, 22, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 37, 37.1, 7.2, 37.3, 37.4, 38, 38.1, 39, 41, 41.1, 41.2, 41.3, 41.4, 41.5, 41.6, 47.1, 47.2, 47.3, 49 y 50 ...".

Asimismo, se determinó el problema jurídico así:

"...se contrae a determinar si con la expedición del acto administrativo contenido en la Resolución No. 424 del 19 de abril del año 2016 proferida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) "Por el cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución No. 286 del 18 de marzo del año 2016", la cual había otorgado licencia ambiental a la sociedad Hupecol para el proyecto *Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía* ubicado en jurisdicción de los municipios de La Macarena - Meta y San Vicente del Caguán -Caquetá, la entidad demandada ANLA incurrió en:

1) Transgresión del artículo 29 de la Constitución Política y del artículo 3° de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), en relación con el principio al debido proceso por violación manifiesta del principio de congruencia, **2)** Desconocimiento de los artículos 79 y 80 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), respecto del trámite y decisión de los recursos interpuestos en contra de la Resolución No. 286 del 2016, **3)** Violación del artículo 74 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), por impedir formular recursos en contra de la Resolución 424 del 2016 y de los derechos de audiencia y defensa de conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 del 2011(CPACA), **4)** Vulneración del artículo 29 de la Constitución Política y de los artículos 79 y 97 de la Ley 1437 del 2011 (CPACA), por no haberse trasladado los elementos de juicio fundamento de la revocatoria de la Licencia Ambiental y, **5)** Desviación de poder al expedir la Resolución No. 424 de 2016".

De manera subsidiaria, se debe determinar sí en razón de la expedición de la Resolución No. 424 del 19 de abril del año 2016 y la Resolución No. PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre del año 2015 proferida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (CORMACARENA), se configuró un daño antijurídico especial por una carga que no está en deber de soportar la sociedad Hupecol, al igual que el daño antijurídico por defraudación de la confianza legítima de la sociedad demandante.

Igualmente, de no ser atendida la pretensión subsidiaria citada previamente, se debe establecer si las entidades demandadas ANLA y CORMACARENA son responsables por falla en el servicio y por los perjuicios derivados del mismo por el actuar negligente en el ejercicio de sus funciones administrativas.

En cuanto a las pruebas, se tuvieron como tal los documentos allegados por las partes, se negaron otras y, particularmente se decretó lo siguiente.

i) De la parte demandante:

Testimonios: a) Ángela Rodríguez Bernal, b) Óscar Leonel Solano, y c) Wilson Giovanni León Guerrero.

Además, se tuvo como prueba pericial: *"6. De conformidad con lo establecido en los artículos 218, 219 y 220 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), SE TIENE como PERITAJE APORTADO por la parte demandante el Concepto del Profesional Manuel Maignashca, que se allegó con la reforma de la demanda, relacionado con el 'Peritaje elaborado por Cerrito Capital SAS para Hupecol Operating LLC, para valorar el costo de oportunidad, teniendo como base las inversiones realizadas por HUPECOL en el proyecto Serranía al cual se le revocó la licencia ambiental', visible en los folios 173 a 189 del cuaderno anexo principal del expediente."* Del documento se corrió traslado en la diligencia.

ii) CORMACARENA: las documentales aportadas.

iii) ANLA:

Testimoniales: a) Sergio Alberto Cruz Ferro, b) María Victoria Moreno, c) Walter Leonardo Niño, d) Sandra Elizabeth Pardo Gutiérrez, e) Karen Julieth Clavijo Otálvaro y f) Javier Orlando Mateus Rosas. Se adicionó la prueba de la señora Claudia Lorena López.

Adicionalmente, en la audiencia el apoderado judicial del ANLA manifestó que *"...OBJETA el dictamen pericial presentado por la parte demandante y cuyo argumento queda en el audio de la presente diligencia, sobre el cual manifestó que la declaración del testigo técnico solicitada y decretada del señor Sergio Alberto Cruz Ferro, se tendrá como prueba para apoyar la objeción por error grave."*

La apoderada judicial de la entidad CORMACARENA manifestó que coadyuva la objeción al dictamen pericial. Además, se indicó que, *"[p]or su parte el Representante del Ministerio Público manifestó que dentro de la oportunidad correspondiente (sic)..."*

Respecto de la objeción al peritaje de parte manifestada por los apoderados judiciales de las entidades demandadas, el despacho sostuvo que se pronunciaría en la sentencia.

5.2. La audiencia de pruebas se llevó a cabo el 23 de octubre de 2018, frente a las pruebas documentales, testimoniales y la prueba pericial; diligencia en la cual se corrió traslado para alegar de conclusión. Este término venció el 10 de agosto de la misma anualidad (ff. 504 a 516 c. 2).

En esta diligencia se:

- i) Se aceptó el desistimiento del testimonio del señor Óscar Leonel Solano solicitado por la demandante.
- ii) Se evacuó la práctica del peritaje aportado por la parte demandante. Frente a esto, se indicó:

Advierte el Despacho que el dictamen pericial fue objetado por el apoderado judicial de la ANLA coadyuvado por el apoderado judicial de CORMACARENA, en la audiencia inicial realizada el 21 de marzo de 2018 (fl. 460 cdno. ppal.), razón por la cual se le concede el uso de la palabra al señor MANUEL MAIGUASHA, para que se pronuncie al respecto. Interrogado por los apoderados judiciales de las entidades demandadas, se le concede el uso de la palabra al Ministerio Público, quien interroga al perito. El Despacho formula una última pregunta al perito.

- iii) De los testimonios se advirtió:

Acto el Despacho procede a realizar la práctica de los testimonios de los señores: a) Ángela Rodríguez Bernal, b) Oscar Leonel Solano (desistimiento memorial del 18 de octubre de 2018) y c) Wilson Giovanni León Guerrero (testimonios solicitados por la sociedad Hupecol Operating OOC LLC); d) Sergio Alberto Cruz Ferro, e) María Victoria Moreno, f) Walter Leonardo Niño (DEVOLUCIÓN DE LA CITACIÓN CORREO 472), g) Sandra Elizabeth Pardo Gutiérrez, h) Karen Julieth Clavijo Otálvaro, i) Javier Orlando Mateus Rosas (DEVOLUCIÓN DE LA CITACIÓN CORREO 472), j) Claudia Lorena López (DEVOLUCIÓN DE LA CITACIÓN CORREO 472) (testimonios solicitados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA).

Por tanto, se practicaron los siguientes testimonios:

a) De la señora Ángela Rodríguez Bernal, frente a la que, se señaló:

....

Seguidamente se le concede el uso de la palabra al apoderado de la sociedad Hupecol Operating CO LLC quien interroga a la testigo... Acto seguido se le concede el uso de la palabra al Ministerio Público, quien propone la tacha de la testigo de conformidad con lo establecido en el artículo 211 del CGP, en primer lugar por la vinculación de la testigo con la entidad demandante y en segundo lugar porque no se cumplió con las reglas del testimonio de conformidad con el numeral 7 del artículo 221 del CGP, por cuanto está afectada la credibilidad de la testigo estaba preparada para responder las preguntas y consultó unos documentos de los cuales no señaló el contenido de los mismos. El Despacho advierte que de conformidad con el artículo 211 del CGP sobre la tacha se pronunciará en la oportunidad procesal correspondiente. ...

b) Del señor Wilson Giovanni León Guerrero, a quien se le interrogó con las formalidades de ley.

c) La ANLA quien manifestó que desistía de los testimonios de los señores: María Victoria Moreno; Walter Leonardo; Sandra Elizabeth Pardo Gutiérrez y Claudia Lorena López y que solo se realizarán los testimonios de los señores Sergio Cruz y Karen Clavijo.

- Del señor Sergio Alberto Cruz Ferro, a quien se le interrogó con las formalidades de ley.

- De la señora Karen Julieth Clavijo Otálvaro, a quien se le interrogó con las formalidades de ley.

6. Alegatos de conclusión

Las partes se pronunciaron de la siguiente manera:

6.1. Parte demandante

Con escrito recibido el 6 de noviembre de 2018, la demandante presentó escrito con el cual reiteró sus argumentos presentados con la demanda y su reforma y solicita se acceda a las pretensiones de la demanda.

6.2. Partes demandadas

6.2.1. ANLA

Con memorial recibido el 7 de noviembre de 2018, esta entidad reiteró su defensa y solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda.

6.2.2. CORMACARENA

Con memorial recibido el 8 de noviembre de 2018, esta entidad reiteró su defensa y solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda de carácter declarativas e indemnizatorias formuladas por la demandante.

7. Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público mediante escrito del 7 de noviembre de 2018 presentó su respectivo concepto jurídico en el que solicitó negar las pretensiones de la demanda bajo los siguientes argumentos:

Refirió que, en el dictamen de parte presentado por la firma Cerrito Capital SAS se presentaron problemas de metodología que impiden construir una valoración de costo de oportunidad en el caso concreto. Especialmente, sostuvo *"...se echa de menos el cumplimiento de dos de los tres criterios señalados por la jurisprudencia y la doctrina para demostrar que se valoró realmente el costo de oportunidad. En cuanto al primer criterio, es decir, la certeza de la oportunidad que se pierde, se advierte que el perito*

parte de un presupuesto no demostrado para hacer su cálculo al asumir que como fruto de la exploración inequívocamente iba a adelantarse una explotación petrolera.”

Destacó que, no hay prueba alguna de que la sociedad demandante hubiere tenido identificado siquiera un pozo de petróleo como para que el perito aplique el Capital Asset Pricing Model (CAPM) como si se tratara de una zona en plena producción de crudo. Menos aun cuando el mismo perito en la presentación de su dictamen reconoce el altísimo porcentaje de riesgo de que la actividad de exploración no arroje el hallazgo de petróleo.

Precisó que, la demandante no estaba en una situación potencialmente apta para señalar, sin dubitación alguna, que iba a comenzar la explotación de un yacimiento de petróleo, frustrado por la decisión de la ANLA, pues se reitera, no aparece prueba alguna en el proceso que acredite tal certeza.

Consideró que debe prosperar la objeción de error grave del dictamen, porque el procedimiento de cálculo parte de criterios que no fueron demostrados en el proceso judicial y por tanto, su resultado es erróneo.

Señaló que, no se puede asegurar que se pierde la oportunidad de extraer petróleo, cuando no se demuestra con alto grado de probabilidad cercano a la certeza, de que efectivamente voy a extraer petróleo. La exploración no tiene una relación directa e inequívoca con la explotación, como pretende presentarse en el dictamen de parte.

Sobre la tacha del testimonio de la señora Ángela Rodríguez Bernal, el agente del Ministerio Público mencionó que, en la diligencia de interrogatorio presentó la tacha de imparcialidad de la mencionada testigo en los términos del artículo 211 del Código General del Proceso.

Indicó que, sobre los hechos que permitían sospechar sobre la imparcialidad de la testigo, la señora Rodríguez Bernal había trabajado para la empresa demandante, con lo cual su versión tiende a beneficiar a su antiguo empleador.

Indicó que, en resumen, la testigo hizo las veces de una abogada de la empresa con una suerte de alegato de parte, que incumplió

con las reglas básicas del interrogatorio y por tanto debería ser excluido del acervo probatorio en los términos del artículo 214 del CPACA.

Sobre la legalidad de la Resolución 424 del 19 de abril de 2016 expedida por la ANLA, el agente del Ministerio Público consideró lo siguiente:

Sostuvo que, la exigencia de licencias ambientales constituye un típico mecanismo de intervención estatal 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, para lo cual citó el artículo 58 superior. Esta comprensión constitucional de la licencia ambiental la emparenta con otras figuras del derecho ambiental, como los permisos y autorizaciones y los diferentes mecanismos del derecho ambiental sancionatorio, mediante los cuales el Estado cumple sus obligaciones de protección de los recursos naturales.

Enlistó las características de la licencia ambiental, de la cual destacó que *"...[s]e concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público."*

Consideró que los cargos de nulidad planteados no tienen vocación de prosperidad, ni se incurrió en irregularidad alguna al tramitar las impugnaciones contra la licencia ambiental concedida, adecuándolas a recursos de reposición.

Refirió que, sobre este aspecto, tal y como señaló la ANLA, si el Código General del Proceso contempla en el artículo 318 el deber del juez de adecuar el recurso interpuesto por alguien que ostenta la calidad de abogado, con mayor razón debe hacerlo en el ámbito de las actuaciones administrativas, donde no se requiere tal calidad, dando prevalencia al derecho sustancial, en este caso colectivo, sobre las meras formalidades. De esta forma bastaba que los recursos manifestaran su desacuerdo con la licencia

otorgada, como en efecto puede advertirse en los escritos de los impugnantes.

Resaltó que, la Resolución 424 del 19 de abril de 2016 expedida por la ANLA que revocó la licencia ambiental permitió articular los mandatos constitucionales relacionados con la protección de los recursos naturales, con algunos de los derechos reconocidos en la Constitución.

Manifestó que, el acto administrativo solamente constituyó un "típico mecanismo de intervención del Estado en la economía" y una forma de "limitación de la libre iniciativa privada" que encuentra justificación en el cumplimiento de la "función ecológica" de la propiedad, como expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-894 de 2003. Prueba de lo anterior se encuentra en la comunicación 2016018555-1-000 de fecha 15 de abril de 2016 dirigida a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales por el Ministerio de Ambiente para solicitarle: "... *adoptar las decisiones necesarias y conducentes...*"

Sobre el presunto daño antijurídico derivado de la Resolución 424 del 19 de abril de 2016 expedida por la ANLA y la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre del año 2015, proferida por CORMACARENA, consideró que en punto de la responsabilidad extracontractual que plantea la demanda, la revocatoria de la licencia de exploración era una carga que Hupecol tenía el deber jurídico de soportar.

Primero, señaló que, la sociedad demandante celebró con la ANH el contrato de exploración y producción de hidrocarburos 23 de 2008 y se obligó expresamente en la cláusula 30 a dar "cumplimiento de la normatividad aplicable en esta materia", abstenerse de realizar actividades de exploración u explotación mientras no obtuviera los permisos, autorizaciones, concesiones o licencias. Es decir, que asumía los riesgos que implicaba la protección ambiental, entre ellos, que se incluyera el área por la autoridad ambiental competente, en este caso, CORMACARENA como un Distrito de Manejo Integrado.

Segundo, adujo que, si lo que se cuestiona por parte de la sociedad demandante son los estudios técnicos que soportan la Resolución PS.GJ.1.6.15.2585 del 30 de diciembre del año 2015, proferida por CORMACARENA, o la oponibilidad de la decisión por su publicación u

cualquier otro presunto vicio de nulidad del acto tenemos que la fuente del daño no es un hecho de la administración, sino un acto administrativo.

Advirtió que este, es un acto administrativo que se encuentra amparado por la presunción de legalidad y cuya discusión legal no está incluida dentro de las pretensiones de la presente demanda, por lo cual resulta improcedente cuestionarlo en este escenario judicial, como aparentemente pretende hacerlo la demandante, y descarta de plano una falla del servicio.

Tercero, manifestó que, el carácter precario de la licencia ambiental por la importancia de los valores y principios constitucionales involucrados, ya referidos, y las restricciones constitucionales, legales y contractuales que involucra la exploración y explotación de hidrocarburos, son razones potísimas para señalar que en este caso no resulta aplicable una defraudación de confianza legítima a cargo del Estado, puesto que en momento alguno se le creó siquiera la expectativa de un derecho de exploración indefinido. Por el contrario, estaba sometido a los precisos plazos y condiciones previstos en el contrato 23 de 2008.

Destacó que, tampoco resulta posible el análisis desde la teoría del daño especial, pues como ha quedado expuesto a lo largo de este concepto la sociedad demandante no puede alegar la existencia de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que resultan presupuestos esenciales para el análisis de la responsabilidad objetiva desde este título jurídico de imputación extracontractual. Citó: Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia 2500023260001999000701 (22637), ago. 31/15, C. P. Ramiro Pazos.

Precisó que, aún en el caso de que no prospere la objeción por error grave contra el dictamen, faltaría la prueba del perjuicio cierto y personal a Hupecol, teniendo en cuenta lo precisado por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en el sentido de señalar que *"no existe pérdida de oportunidad cuando desaparece la posibilidad de la ganancia esperada, esto es, cuando se comprueba que esta se encuentra condicionada todavía a la ocurrencia de situaciones futuras, lo que se traduciría en un perjuicio hipotético, ajeno al daño autónomo de pérdida de oportunidad"*.

Concluyó que, no se probó que la sociedad demandante hubiera encontrado pozos explotables de los cuales se derivara el costo de oportunidad tasado por el perito Cerrito Capital SAS.

II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: **1)** problema jurídico, **2)** análisis del caso concreto y **3)** de la condena en costas.

1. Problema jurídico

El problema jurídico consiste en determinar si con la expedición del acto administrativo contenido en la **Resolución 424 del 19 de abril de 2016** proferida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) "Por el cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución 286 del 18 de marzo del año 2016", la cual había otorgado licencia ambiental a la sociedad Hupecol para el proyecto *Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía* ubicado en jurisdicción de los municipios de La Macarena - Meta y San Vicente del Caguán - Caquetá, la entidad demandada ANLA incurrió en:

- 1)** Transgresión del artículo 29 de la Constitución Política y del artículo 3º de la Ley 1437 del 2011, en relación con el principio al debido proceso por violación manifiesta del principio de congruencia,
- 2)** Desconocimiento de los artículos 79 y 80 de la Ley 1437 del 2011, respecto del trámite y decisión de los recursos interpuestos en contra de la Resolución 286 del 2016,
- 3)** Violación del artículo 74 de la Ley 1437 del 2011, por impedir formular recursos en contra de la Resolución 424 del 2016 y de los derechos de audiencia y defensa de conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 del 2011,
- 4)** Vulneración del artículo 29 de la Constitución Política y de los artículos 79 y 97 de la Ley 1437 del 2011, por no haberse trasladado los elementos de juicio fundamento de la revocatoria de la Licencia Ambiental y,

5) Desviación de poder al expedir la Resolución 424 de 2016.

2. Análisis del caso concreto

2.1. Acto acusado y material probatorio

“RESOLUCION 0424 DEL 19 DE ABRIL DE 2016

Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución 0286 del 18 marzo de 2016

...

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- Revocar la Resolución No. 0286 del 18 de marzo de 2016, por la cual se otorgó Licencia Ambiental a la empresa HUPECOL OPERATING CO LLC., para el proyecto denominado "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía", ubicado en jurisdicción de los Municipios de La Macarena en del Departamento del Meta y San Vicente del Caguán en el Departamento del Caquetá, por las razones ampliamente expuestas en este acto administrativo.

...

2.2. Material probatorio

2.2.1. De la parte demandante:

i) La documental aportada por la parte demandante en el escrito contentivo de la reforma de la demanda visible en los folios 169 y 170 del cuaderno principal del expediente.

ii) El peritaje aportado con dicho escrito de reforma correspondiente al Concepto del Profesional Manuel Manguashca visible en los folios 173 a 189 del cuaderno anexo principal del expediente.

iii) Los documentos allegados con la contestación del oficio MTAS 18-636 del 10 de abril de 2018, remitido a CORMACARENA, visible en los folios 470 a 471 y CD anexo y folios 476 a 478 cdno. ppal).

iv) El oficio a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (CORMACARENA) contenida en los numerales 7.4.2 y 7.4.3 de la solicitud de pruebas documentales que obra en el folio 171 del cuaderno principal.

v) Los testimonios de los señores Ángela Rodríguez Bernal y Wilson Giovanni León Guerrero. Se aceptó el desistimiento del testimonio del señor Óscar Leonel Solano.

2.2.2. De CORMACARENA:

i) La documental visibles en los folios 208 a 212 del cuaderno principal del expediente y en un cuaderno anexo con 273 folios.

2.2.3. De la ANLA:

i) Los documentos aportados con la contestación de la demanda, que contienen los antecedentes administrativos de los actos demandados visibles en medio magnético en un cd anexo a la contestación de la demanda visible en el folio 282 del cuaderno principal del expediente.

ii) Los testimonios de los señores Sergio Alberto Cruz Ferro y Karen Julieth Clavijo Otálvaro.

Se aceptó el desistimiento de los testimonios de los señores: María Victoria Moreno, Walter Leonardo, Sandra Elizabeth Pardo Gutiérrez y Claudia Lorena López. Del señor Javier Orlando Mateus Rosas se indicó en la audiencia de pruebas la devolución de la citación correo 472.

2.3. Tacha de testimonio

En la audiencia de pruebas, el agente del Ministerio Público tachó el testimonio de la señora Ángela Rodríguez Bernal, por la vinculación de la testigo con la entidad demandante y porque no se cumplió con las reglas del testimonio de conformidad con el numeral 7 del artículo 221 del CGP. Por tanto, consideró que se encuentra afectada la credibilidad de la testigo, ya que estaba preparada para responder las preguntas y consultó unos documentos de los cuales no señaló el contenido de los mismos.

Al respecto, la Ley 1437 de 2011 señala:

ARTÍCULO 211. RÉGIMEN PROBATORIO. En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil.

Por su parte, el Código General del Proceso establece:

ARTÍCULO 211. IMPARCIALIDAD DEL TESTIGO. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso.

...

ARTÍCULO 221. PRÁCTICA DEL INTERROGATORIO. La recepción del testimonio se sujetará a las siguientes reglas:

...

7. El testigo no podrá leer notas o apuntes, a menos que el juez lo autorice cuando se trate de cifras o fechas, y en los demás casos que considere justificados siempre que no afecte la espontaneidad del testimonio.

Al respecto, debe indicarse que para la valoración de la prueba testimonial no existe descalificación legal de un testigo que se pueda calificar de "sospechoso" porque ello sería incompatible con el principio de la sana crítica que gobierna el régimen probatorio.

No obstante, pueden existir razones por las cuales un declarante puede tildarse de sospechoso (amistad, enemistad, parentesco, subordinación, etc.), las cuales deben ser apreciadas por el juzgador como aquellas que pueden colocar al testigo en capacidad de engañar a la justicia; pero aplicando las reglas de la sana crítica¹.

En relación con tal asunto, la Corte Constitucional ha señalado:

"...conforme a la doctrina constitucional el juez no tiene facultad para abstenerse de valorar un testimonio que considere sospechoso. En su lugar, debe efectuar una práctica más rigurosa del mismo y una evaluación detallada de cada una de las afirmaciones que lo compongan..."; en conclusión, "... el juez, como director del proceso, debe asumir la responsabilidad de valorar bajo parámetros objetivos todas las pruebas allegadas a la investigación. Sólo puede descartar

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; magistrado Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación: 110010324000200700191-00. Providencia de 2 de septiembre de 2010.

aquellas respecto de las cuales compruebe su ilegalidad o que se han allegado indebida o inoportunamente y, en todo caso, cualquiera que se haya obtenido con la vulneración del debido proceso...”²

Por tanto, conforme con el artículo 211 del Código General del Proceso, corresponde al juez la obligación de analizar el testimonio tachado al momento de proferir sentencia, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, y evaluarlo en conexidad con los demás medios de prueba aportados en forma válida dentro del proceso.

En la audiencia de pruebas, se encuentra que la señora Rodríguez Bernal (09:45:47) señaló:

Magistrado sustanciador: tiene o ha tenido algún vínculo laboral con la empresa Hupecol. Testigo: sí señor, estuve trabajando con Hupecol hasta el 6 de agosto de este año [2018], desde el año 2008 más o menos, inicié trabajando con Hupecol como contratista en relación con los planes de manejo de residuos...posteriormente fue profesional HCE...y gerente integral de sostenibilidad que fue mi último cargo en el que me desempeñé...Magistrado sustanciador: en el desempeño del cargo al que hace mención anteriormente participó en el trámite de licenciamiento para un proyecto de exploración de hidrocarburos de la empresa Hupecol en la zona del Ariarí – Guayabero?. Testigo: sí señor, en el área de perforaciones exploratoria de Serranía...

Adicionalmente, se observa que, la señora Rodríguez Bernal señaló que, contaba con una presentación de mapas ilustrativos, para mostrar la asignación del bloque por la Agencia Nacional de Hidrocarburos. El agente del Ministerio Público recordó la naturaleza libre y espontánea de la prueba (09:52:13), salvo que fuera testigo técnica. El apoderado de la parte demandante hizo mención del carácter técnico de la testigo. La testigo contestó varias preguntas con diapositivas previamente elaboradas y con la lectura de documentos a su alcance, sin la autorización previa del magistrado sustanciador, en contravía de a regla procesal descrita en el numeral 7º del artículo 221 del CGP.

En lo particular, la Sala considera que se encuentra debidamente probada la tacha formulada por el agente del Ministerio Público frente a la testigo Ángela Rodríguez Bernal, pues en la diligencia de pruebas se encontraron circunstancias que afectaron su credibilidad

² Referencia expediente T-1132315, Actor: Johana Luz Acosta Romero, sentencia T1090/05, Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández, Sala Novena Corte Constitucional, Sentencia T-1090/05.

o imparcialidad, en razón al interés en relación con la parte demandante por haber trabajado en dicha empresa, esto es, ante la relación de subordinación que existió; por lo que, resulta razonable que no se declare contra quien fue su empleador.

Por consiguiente, se declarará probada la tacha de la mencionada prueba.

2.4. De los cargos de nulidad

La parte demandante cuestionó la legalidad de la Resolución 424 del 19 de abril de 2016 proferida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) "*Por el cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución 286 del 18 de marzo del año 2016*", que había otorgado licencia ambiental a la sociedad Hupecol para el proyecto Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía ubicado en jurisdicción de los municipios de La Macarena - Meta y San Vicente del Caguán - Caquetá, pues consideró que, con dicho acto administrativo la demandada ANLA incurrió en:

2.4.1. Transgresión del artículo 29 de la Constitución Política y del artículo 3º de la Ley 1437 del 2011, en relación con el principio al debido proceso por violación manifiesta del principio de congruencia,

2.4.2. desconocimiento de los artículos 79 y 80 de la Ley 1437 del 2011, respecto del trámite y decisión de los recursos interpuestos en contra de la Resolución 286 del 2016,

2.4.3. violación del artículo 74 de la Ley 1437 del 2011, por impedir formular recursos en contra de la Resolución 424 del 2016 y de los derechos de audiencia y defensa de conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 del 2011,

2.4.4. vulneración del artículo 29 de la Constitución Política y de los artículos 79 y 97 de la Ley 1437 del 2011, por no haberse trasladado los elementos de juicio fundamento de la revocatoria de la Licencia Ambiental y,

2.4.5. desviación de poder al expedir la Resolución 424 de 2016.

Previo a resolver, se precisa que la licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables, o al medio, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

La Corte Constitucional recordó que el *"... ejercicio de caracterización de la licencia ambiental, como herramienta técnica para la concreción de los mandatos de la Constitución Ecológica..."*³. De igual manera, señaló:

"11. La licencia ambiental es el acto administrativo de autorización que otorga a su titular el derecho de realizar una obra o actividad con efectos sobre el ambiente, de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente. La licencia ambiental es esencialmente revocable. Para el efecto no se requiere del consentimiento expreso o escrito de su beneficiario, cuando no se estén cumpliendo las condiciones o exigencias establecidas en el acto de su expedición (L.99 de 1993, art. 62).

La razón de ser de las licencias ambientales es la protección de los derechos individuales y colectivos. Corresponde a las autoridades públicas velar por estos derechos, en particular cuando el riesgo de su vulneración aumenta debido al desarrollo de actividades riesgosas. (...)

16. El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado. Solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema. (...)

La finalidad de la licencia ambiental no es otra que la protección de los derechos individuales y colectivos, mediante el ejercicio oportuno del control estatal.

De manera que, si bien la licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad, el ámbito de las acciones u omisiones que el beneficiario puede desarrollar se encuentra reglado por la autoridad ambiental. Así, el alto tribunal constitucional señaló:

Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la

³ Sentencia C - 746 de 2012.

ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público.

Además, debe indicarse que, la licencia ambiental podrá ser suspendida o revocada mediante resolución motivada sustentada, por la misma autoridad ambiental que la otorgó o por el Ministerio del Medio Ambiente, cuando el beneficiario aquella haya incumplido cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias inherentes a ella consagrados en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento.

Conforme con lo expuesto, se procede al análisis de los cargos propuestos por la parte demandante:

2.4.1. Transgresión del artículo 29 de la Constitución Política y del artículo 3° de la Ley 1437 del 2011, en relación con el principio al debido proceso por violación manifiesta del principio de congruencia.

Para la sociedad demandante, la ANLA desbordó el marco de su competencia a la hora de pronunciarse sobre los recursos

formulados, pues, con el pretexto de resolver los medios de impugnación, pues solamente podía pronunciarse sobre los hechos, circunstancias y argumentos en ellos formulados; por lo que, no podía analizar una materia específica y novedosa, no contenida en tales recursos, consistente en la existencia de la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 expedida por CORMACARENA y sus implicaciones frente a la Licencia Ambiental.

Por su parte la autoridad ambiental cuestionada se opuso al considerar que, no es cierto que la ANLA hubiese desbordado su competencia o trasgredido el principio de congruencia en lo decidido en el recurso de reposición puesto a su consideración.

CORMACARENA señaló que la licencia ambiental concedida inicialmente se encontraba subordinada al interés público, lo cual se traduce en la preservación y conservación del ambiente; por lo que, si bien se concedió, no se trataba de una situación jurídica consolidada.

Para resolver, se considera:

Bajo el principio de congruencia, el órgano administrativo no debe ni puede resolver cuestiones ajenas a las que constan en el expediente del procedimiento administrativo u omitir pronunciarse sobre éstas.

Por lo que, debe existir una conformidad entre el inicio del procedimiento y la resolución final, lo cual implica que no se resuelvan en definitivas cuestiones ajenas a las que constan en el procedimiento o a lo solicitado por los interesados o recurrentes.

Por tanto, la finalidad de tal mandato es evitar incongruencias en las resoluciones administrativas. Al respecto, la Sección primera del Consejo de Estado⁴ sostuvo:

a) Aspectos generales sobre el principio de congruencia en el procedimiento administrativo:

De acuerdo con las reglas del procedimiento administrativo contenidas en el CPACA, el principio de congruencia tiene una doble naturaleza: de

⁴ Bogotá, D.C., dos (2) de marzo de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00310-00. Actor: MUNICIPIO DE PLATO. Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

un lado, tanto en lo que tiene que ver con la primera fase del procedimiento administrativo, como en lo atinente a los recursos administrativos previstos por la ley, constituye una garantía del derecho de petición, que apunta a asegurar que la decisión administrativa dé respuesta efectiva a todas las cuestiones que fueron planteadas a la Administración, de forma que no quede ninguna sin resolver. Tal es el sentido que adopta este principio de acuerdo con lo previsto por los artículos 42 párr. 2º y 80 párr. 2º del CPACA. Con arreglo al primero de estos preceptos, además de precedida de una oportunidad para que los interesados expresen sus opiniones y motivada en los informes y pruebas disponibles, la decisión administrativa “resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y los terceros”. Conforme a la segunda disposición aludida, la decisión que desata un recurso “resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso”. De otro lado, y ya únicamente en sede de la segunda instancia del procedimiento administrativo (consecuencia de la impugnación de lo definido por la autoridad que resolvió originalmente el asunto), el principio de congruencia representa una garantía del debido proceso, en tanto busca enmarcar la competencia de la autoridad administrativa que resuelve el recurso administrativo con el fin de prevenir su arbitrariedad en lo que decide y la vulneración del derecho de defensa de quien incoó la correspondiente reclamación. En términos de la jurisprudencia constitucional, “el administrado puede, al interponer los recursos administrativos, solicitar la aclaración, modificación o revocatoria de un acto, estando la Administración obligada a dar respuesta en los términos en que el recurrente formula el recurso, sin que le sea posible decidir más allá o por fuera de lo pedido, ya que se estaría actuando en contravía del principio de la congruencia” [cita Corte Constitucional, sentencia T-033 de 2002].

En aras de afianzar esta garantía del debido proceso el artículo 80 del CPACA establece que la decisión que resuelve el recurso interpuesto definirá “todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso”. De esta forma, la vinculación de la Administración a lo que plantea el recurso resulta innegable y se erige en límite efectivo al margen de decisión administrativo, que en aras de reforzar la garantía de la contradicción implícita en el artículo 29 Superior, no podrá salirse de la discusión trazada por el recurrente.

...

Toda vez que la garantía de congruencia entre lo pedido o recurrido por el administrado y lo resuelto por la Administración apunta, en últimas, a reforzar estos derechos en el ámbito de los procedimientos administrativos, su desconocimiento atenta contra el artículo 29 Constitución, pues solo en la medida en que la autoridad que resuelve un recurso administrativo sea respetuosa de los marcos señalados por el recurrente o con aquello que ha sido previamente debatido en el trámite, estos derechos tendrán condiciones de efectividad real. En consecuencia, la lesión del referido principio de congruencia vulnera

contra estos derechos y, por contera, vicia la validez de los actos así proferidos

Para la valoración de la presunta vulneración del principio de congruencia en el caso concreto, se observa que, de acuerdo con la motivación expuesta en la Resolución 424 del 19 de abril de 2016 la ANLA al resolver los recursos de reposición presentados por los señores María Elena Rosas y Pedro Antonio Posada Hernández, manifestó:

ARGUMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN POR PARTE DE LA SEÑORA MARÍA ELENA ROSAS

Sustenta la recurrente sus argumentos de Impugnación, haciendo un recuento de la situación general del Área de Manejo Especial de la Macarena, en adelante AMEM, frente a los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos, enlistando los que cuentan con licencia ambiental y aquellos en los cuales se está adelantando el respectivo trámite.

...

ARGUMENTOS DE IMPUGNACIÓN POR PARTE DEL SEÑOR PEDRO ANTONIO POSADA HERNANDEZ

El recurrente transcribe lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Nacional, sin realizar ninguna consideración o petición al respecto, así mismo solicita la revocatoria de la Resolución 0286de 2016, con fundamento en lo dispuesto, en el artículo 93-del CPCA. Finalmente cita el Decreto 1989 de 1989, por medio del cual se declaró el Área de Manejo Especial de La: Macarena.

Manifiesta que con la resolución objeto de recurso se atenta contra el interés general, medio ambiente sano y además va en contravía de los preceptos legales y constitucionales y solicita la revocatoria del acto administrativo.

...

De acuerdo con el análisis que antecede, esta Autoridad resalta que las autorizaciones ambientales expedidas con base en las normas reglamentarias del Título VIII de la Ley 99 de 1993, son actos administrativos de carácter provisional o actos condición, los cuales se encuentran subordinados al interés público considerado en este caso la conservación del medio ambiente, los recursos naturales y la salud humana. Así entonces, en el marco de las competencias de la ANLA, a la luz del Decreto Ley 3573 de 2011, de la Ley 99 de 1993 y de la Ley 165 de 1994, se concluye que la licencia ambiental no comporta en sí un acto administrativo pético.

Así entonces, el Estado a través de éstas autorizaciones ambientales, no otorga derechos inquebrantables o inmodificables, ni renuncia a su control; ajuste, variación o a la verificación de la eventual :improcedencia ambiental: de los proyectos, obras o actividades que lo exijan, como tampoco los particulares pueden asumir que tales autorizaciones ambientales comprendan derechos sobre los cuales el Estado no pueda modificar, variar 'o ajustar cada instrumento de control, o inclusive revocarlo cuando las condiciones previstas en la ley y la técnica así lo exijan.

Por el contrario, todo proyecto, obra o actividad que requiera licencia o permiso ambiental para su ejecución, puede ser modificado, ajustado o revocado, cuando la normativa ambiental aplicable, la ciencia, la técnica y las circunstancias especiales ambientales de cada proyecto, obra o actividad determinen su necesidad y procedencia, pues no debe olvidarse que el ambiente es patrimonio común de la humanidad, por su especial conexidad con la vida y la salud, y debe por ello el Estado propender por su adecuada administración con el fin de prevenir, mitigar, corregir, compensar o recuperarlo de forma adecuada y eficaz.

...

Ahora bien, teniendo en cuenta que los argumentos de impugnación de los recurrentes hacen expresa referencia a la Zona de Recuperación para la Producción Sur del DMI Ariari-Guayabero, que hace parte del Área de Manejo Especial de la Macarena-AMEM -, y ya que mediante oficio con radicado 2016018555-1-000 del 15 de abril del 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) informó a esta Autoridad Ambiental que CORMACARENA expidió la Resolución PS.GJ.1.2.6.15 2585 del 30 de diciembre de 2015 -, lo anterior obliga a esta Autoridad Ambiental a considerar y evaluar la situación sobreviniente y a partir de esta apreciación, determinar la situación del proyecto frente a esta nueva condición jurídica del área donde se encuentra localizado el proyecto AIPE Serranía. Lo anterior, de cara a la imperativa aplicación inmediata de la nueva normativa, la cual no era oponible para esta Autoridad Ambiental al momento de la expedición de la Licencia Ambiental materia de impugnación.

En tal sentido, es de precisar que esta Autoridad cuenta con la facultad legal para examinar esta nueva situación a la luz de los recursos interpuestos y de la regulación de carácter general que fuera expedida por CORMACARENA con posterioridad a la expedición de la Resolución No. 286 del 18 de marzo de 2016. Lo anterior, dado que la Resolución 2585 de diciembre 30 de 2015 de CORMACARENA se constituye en una determinante ambiental expedida con fundamento en normas de carácter superior; acto administrativo de aplicación inmediata en el presente caso teniendo en cuenta su carácter sobreviniente, por lo que al no estar en firme el instrumento de manejo ambiental materia de decisión en virtud de la procedencia legal de impugnación contra el acto administrativo de licenciamiento, no estamos en el presente caso frente a una "situación jurídica consolidada".

...

De acuerdo con las conclusiones técnicas que anteceden y de cara a la existencia de una regulación jurídica sobreviniente emitida por CORMACARENA mediante la Resolución PS.GJ.1.2.6.15. 2585 del 30 de diciembre de 2015, cuyos efectos jurídicos se verificaron a partir del 13 de abril de 2016, se concluye que no es posible para la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales mantener la autorización ambiental otorgada por medio de la Resolución No. 0286 del 18 de marzo de 2016 a la empresa HUPECOL OPERATING CO LLC, para el desarrollo del proyecto "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía", como quiera que se trata de la existencia de una situación jurídica sobreviniente y diversa.

...

En definitiva, de acuerdo con las consideraciones ampliamente expuestas y los argumentos contenidos en el Concepto Técnico No. 1725 del 19 de abril de 2016, el cual se acoge mediante el presente acto administrativo, esta Autoridad considera procedente reponer el acto administrativo impugnado, en el sentido de revocar la Resolución No. 0286 de 18 de marzo de 2016, por la cual se otorgó Licencia Ambiental a la empresa HUPECOL OPERATING-CO LLC., para el proyecto denominado "Área de Interés de Perforación Exploratoria Serranía", ubicado en jurisdicción de los Municipios de La Macarena en el Departamento del Meta y San Vicente del Caguán en el Departamento del Caquetá.

...

Conforme con lo expuesto, para la sala no cualquier decisión administrativa que tiene efectos negativos para un sujeto de derecho puede considerarse en el incumplimiento de una norma, por tanto, la licencia ambiental podrá ser suspendida o revocada mediante resolución motivada sustentada, por la misma autoridad ambiental que la otorgó, en atención a los deberes calificados de protección y prevención ambiental estatal.

En lo particular, se encuentra que, la sociedad demandante celebró con la ANH el contrato de exploración y producción de hidrocarburos 23 de 2008, en este se obligó en la cláusula 30 a dar "cumplimiento de la normatividad aplicable en esta materia", abstenerse de realizar actividades de exploración u explotación mientras no obtuviera los permisos, autorizaciones, concesiones o licencias.

Por tanto, dentro de los riesgos que asumió se encuentra la de protección ambiental, y con ello que CORMACARENA incluyera el área como un Distrito de Manejo Integrado. En tal sentido, la licencia concedida inicialmente no comportaba un derecho de exploración indefinido.

De igual manera, la Ley 99 de 1993⁵ señaló en su artículo 62 que la autoridad ambiental, salvo los casos de emergencia, podrá mediante resolución motivada, sustentada en concepto técnico, revocar o suspender la Licencia Ambiental, los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente, cuando quiera que las condiciones y exigencias por ella establecidas no se estén cumpliendo conforme a los términos definidos en el acto de su expedición. La revocatoria o suspensión de una Licencia Ambiental no requerirá consentimiento expreso o escrito del beneficiario de la misma.

Así las cosas, resulta necesario precisar que conforme con la jurisprudencia predominante del Consejo de Estado, en esta clase de asuntos no existen “derechos adquiridos”, ya que las licencias ambientales tienen un carácter temporal y, por tanto, pueden ser modificadas por normas posteriores, pues estas se encuentran subordinadas al interés público.

Por consiguiente, este cargo no prospera.

2.4.2. Desconocimiento de los artículos 79 y 80 de la Ley 1437 del 2011, respecto del trámite y decisión de los recursos interpuestos en contra de la Resolución 286 del 2016.

La Ley 1437 de 2011 establece:

ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

⁵ por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decreta la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

ARTÍCULO 80. DECISIÓN DE LOS RECURSOS. Vencido el período probatorio, si a ello hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso.

La parte demandante indicó que ninguna de las impugnaciones de los intervinientes se refería o hicieron alusión a la restricción o prohibiciones en el uso del suelo o de actividades relacionadas con la exploración o explotación de los recursos naturales en la zona del AIPE Serranía. Tampoco en ellos se hizo alusión a la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 expedida por CORMACARENA. Entonces, a su juicio la demandada resolvió sobre asuntos que eran ajenos a los recursos de reposición formulados por los intervinientes.

La ANLA se opuso al señalar que no resultaba ajeno el asunto decidido en el acto acusado puesto que, de los recursos de reposición se advirtió la necesidad de protección del interés general, así como del medio ambiente sano.

Al respecto, se precisa que, en la resolución 424 de 2016 se indicó lo siguiente:

De otro lado, en torno a los argumentos de impugnación no le asiste razón a la recurrente, señora MARÍA ELENA ROSAS, al afirmar que el AIPE Serranía se encuentra incluido dentro de la Reserva Forestal de la Amazonia - Ley 2da de 1959, ya que una vez realizada la verificación cartográfica y la superposición del polígono durante el trámite de la Licencia Ambiental, se verificó que el proyecto licenciado por esta Autoridad no se traslapa, total ni parcialmente con dicha área.

No obstante lo anterior, la recurrente en uno de los apartes de su escrito impugnatorio hace referencia a un aspecto que esta Autoridad considera

de suma importancia a la hora de desatar los Recursos de Reposición Interpuestos, comoquiera que se refirió a la ZONA DE RECUPERACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN SUR del Distrito de Manejo Integrado (DMI), Ariari-Guayabero, que hace parte del Área de Manejo Especial de la Macarena - AMEM -, a la que hizo puntual referencia el señor PEDRO ANTONIO POSADA H. en su escrito de impugnación; área que hoy por hoy ha sido objeto de una reglamentación especial, si bien la vigencia y obligatoriedad de la misma fue posterior a la expedición del acto administrativo recurrido, como pasará a exponerse en líneas posteriores.

Al respecto, la señora María Elena Rosas manifiesta lo siguiente en su escrito, sobre la ubicación del proyecto...

Ahora bien, teniendo en cuenta que los argumentos de impugnación de los recurrentes hacen expresa referencia a la Zona de Recuperación para la Producción Sur del DMI Ariari-Guayabero, que hace parte del Área de Manejo Especial de la Macarena-AMEM -, y ya que mediante oficio con radicado 2016018555-1-000 del 15 de abril del 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) informó a esta Autoridad Ambiental que CORMACARENA expidió la Resolución PS.GJ.1.2.6.15 2585 del 30 de diciembre de 2015 -, lo anterior obliga a esta Autoridad Ambiental a considerar y evaluar la situación sobreviniente y a partir de esta apreciación, determinar la situación del proyecto frente a esta nueva condición jurídica del área donde se encuentra localizado el proyecto AIPE Serranía. Lo anterior, de cara a la imperativa aplicación inmediata de la nueva normativa, la cual no era oponible para esta Autoridad Ambiental al momento de la expedición de la Licencia Ambiental materia de impugnación.

En tal sentido, es de precisar que esta Autoridad cuenta con la facultad legal para examinar esta nueva situación a la luz de los recursos interpuestos y de la regulación de carácter general que fuera expedida por CORMACARENA con posterioridad a la expedición de la Resolución No. 286 del 18 de marzo de 2016. Lo anterior, dado que la Resolución 2585 de diciembre 30 de 2015 de CORMACARENA se constituye en una determinante ambiental expedida con fundamento en normas de carácter superior; acto administrativo de aplicación inmediata en el presente caso teniendo en cuenta su carácter sobreviniente, por lo que al no estar en firme el instrumento de manejo ambiental materia de decisión en virtud de la procedencia legal de impugnación contra el acto administrativo de licenciamiento, no estamos en el presente caso frente a una "situación jurídica consolidada".

Conforme con lo expuesto, para la sala el fundamento sobre el cual decidió la ANLA no resultaba ajeno a los mandatos constitucionales de protección ambiental estatal y, por tanto, no se desconocieron los artículos en mención ya que la autoridad ambiental debía abordar la situación sobreviniente que aconteció durante el trámite de la firmeza de la licencia ambiental inicialmente concedida.

Por lo que, este cargo tampoco prospera.

2.4.3. Violación del artículo 74 de la Ley 1437 del 2011, por impedir formular recursos en contra de la Resolución 424 del 2016 y de los derechos de audiencia y defensa de conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 del 2011; normas que contemplan:

ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.
2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

...

ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

...

Para la sociedad demandante, la ANLA manifestó que contra este acto no procedía ningún recurso, cercenando así de manera grave, nuevamente, el derecho de defensa y contradicción, así como el debido proceso. Así, la demandada no dio la oportunidad formular los recursos de ley, concretamente el de reposición, pese que se basó en un punto nuevo no estudiado en el acto que concedió la licencia ambiental inicialmente.

Por su parte, la autoridad ambiental demandada señaló que, el legislador no estableció recurso de reposición contra el acto

administrativo que resuelva el recurso de reposición contra la primera resolución.

Para resolver, se considera:

El Decreto 2820 de 2010 Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, contempla:

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

...

6. Contra la resolución por la cual se otorga o se niega la Licencia Ambiental procede el recurso de reposición ante la misma autoridad ambiental que profirió el acto.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, el recurso de reposición en sede administrativa no es obligatorio. Este, deberá presentarse ante el funcionario que dictó la decisión para que la modifique, adicione o revoque sin embargo este no es obligatorio.

Con la resolución 424 del 19 de abril de 2016, la ANLA al resolver los 2 recursos de reposición en contra de la Resolución 0286 de 18 de marzo de 2016, que otorgó Licencia Ambiental a la empresa Hupecol, señaló en su parte final que, contra aquel acto no procedía recurso alguno. En efecto, se indicó:

ARTÍCULO QUINTO.-Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno.

En ese orden, el acto que resultaba recurrible en reposición era el que concedió la mencionada licencia, más no el que decidió los recursos interpuestos en su contra. Ello es así, en razón a que, de concederse se harían interminables las controversias administrativas, máxime que por norma su carácter no es obligatorio.

Por tanto, este cargo no prospera.

2.4.4. Vulneración del artículo 29 de la Constitución Política y de los artículos 79 y 97 de la Ley 1437 del 2011, por no haberse trasladado los elementos de juicio fundamento de la revocatoria de la Licencia Ambiental.

ARTÍCULO 79. TRÁMITE DE LOS RECURSOS Y PRUEBAS. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.

Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el término de cinco (5) días.

Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

En el acto que decrete la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio.

...

ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

Para la demandante, la ANLA igualmente vulneró el debido proceso de HUPECOL, así como su derecho de defensa y audiencia, y por ende violó las normas mencionadas, pues en ningún momento corrió traslado de los soportes en los cuales en últimas basó su decisión de revocar la licencia ambiental, particularmente la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015, además que, esta resolución no fue mencionada por los recurrentes y fue tenida en cuenta de manera oficiosa por la autoridad ambiental al revocar la licencia en cuestión.

La ANLA se opuso al considerar que la resolución expedida por CORMACARENA no es una prueba documental "decretada de oficio", por tanto la ANLA no estaba en la obligación de correrle traslado a la demandante.

Para resolver, se considera:

Con la Resolución 0286 de 18 de marzo de 2016, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA; otorgó Licencia Ambiental a la empresa HUPECOL OPERATING CO LLC para el proyecto denominado "Área de Perforación Exploratoria Serranía", localizado en jurisdicción del Municipio de La Macarena en el Departamento de Meta y San Vicente del Caguán en el Departamento del Caquetá. Dicho acto administrativo se fundamentó en el Concepto Técnico 1119 del 16 de marzo de 2016.

Mediante oficio con radicado 2016018555-1-000 del 15 de abril del 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) informa a esta Autoridad Ambiental que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área del Manejo Especial La Macarena - en adelante CORMACARENA-,expidió la Resolución 585 del 30 de diciembre de 2015, por medio de la cual se adopta el Plan Integral de Manejo del Sector Río Losada - Caño Perdido, ubicado en la Zona de Recuperación para la Producción Sur del Distrito de Manejo Integrado "DMI" Ariari-Guayabero del "AMEM", en el Departamento del Meta, la cual fue publicada en el Diario Oficial No. 49.843 el 13 de abril de 2016.

A través de oficio con radicado 2016018555-1-000 del 15 de abril del 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) informó a la ANLA que CORMACARENA expidió la **Resolución PS.GJ.1.2.6.15 2585 del 30 de diciembre de 2015**, acto de carácter general cuya observancia resultaba obligatoria desde su publicación (el 13 de abril de 2016 en el Diario Oficial 49.843) con la cual se adoptó el Plan Integral de Manejo del Sector Río Losada-Caño Perdido ubicado en la Zona de Recuperación para la Producción Sur del Distrito de Manejo Integrado 'DMI' ARIARI-GUAYABERO DEL 'AMEM', Departamento del Meta". Dicho plan prohibió la explotación de hidrocarburos en el sector en cuestión.

Tal resolución expedida por CORMACARENA fue puesta en conocimiento de la ANLA con posterioridad al acto que concedió la

licencia ambiental a la demandante; no obstante, se observa que la autoridad ambiental debía considerar y evaluar la situación sobreviniente y a partir de dicha apreciación, determinar la situación del proyecto frente a esta nueva condición jurídica del área donde se encuentra localizado el proyecto AIPE Serranía.

Por tanto, la ANLA no estaba en la obligación de correr traslado de dicha resolución a la sociedad demandante, pues se trataba de un acto general, que incluso ni a la misma autoridad ambiental demandada se ordenó su remisión. En efecto, en dicho acto general se dispuso:

Artículo 14. Publicación. La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial la Macarena (Cormacarena), realizará la publicación de esta resolución y remitirá copia de la misma al Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible,...para su publicación en lugar público con destino a la comunidad local.

...

Artículo 18. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, y contra ella no procede recurso alguno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A su vez, se encuentra que, la parte demandante propuso como pretensiones subsidiarias que en el evento en que se concluya que la Resolución 424 del 19 de abril de 2016, no debe ser anulada, se declare que, en razón de la expedición de este acto administrativo, así como de la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015, por parte de CORMACARENA, se ha impuesto una serie de cargas que no tiene el deber legal de soportar, debiéndose tener en cuenta que la acción causante del daño finalmente se configuró con la Resolución 424 del 19 de abril de 2016.

Asimismo, la demandante pretende que con fundamento en la figura del daño especial o el título de imputación que el juzgador establezca, se condene a las entidades que han expedido los actos administrativos aludidos en la pretensión anterior, esto es, a la ANLA y a CORMACARENA a indemnizarla por los perjuicios originados como consecuencia de la expedición de tales actos administrativos. Precisamente, en esa línea demostrativa enfocó la prueba documental recaudada como el testimonio del señor Wilson Giovanni León Guerrero.

Para la sala, tales pretensiones no tienen vocación de prosperar, puesto que, del trámite del procedimiento se logró establecer que, la resolución de CORMACARENA es un acto de carácter general, es decir que a partir de su publicación en el diario oficial, se tornaba obligatorio de manera general. Además, como se expuso en precedencia no existía ningún derecho adquirido de la demandante, pues, se reitera, tales licencias pueden ser revocadas motivadamente por la autoridad administrativa que la concedió; como en el caso concreto ocurrió. Por lo que, no existe sustento alguno para reconocer el daño que pretende derivar la sociedad demandante.

Adicionalmente, se observa que, si bien la ANLA concedió la licencia ambiental inicialmente con la Resolución 0286 del 18 de marzo de 2016, ello ocurrió antes de que se publicara la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 de CORMACARENA (Diario Oficial del 13 de abril de 2016), la cual tuvo efectos decisivos en la expedición de la Resolución acusada 424 del 19 de abril de 2016.

Es decir, en tanto la autoridad ambiental tuvo conocimiento de dicho acto de CORMACARENA por el oficio remitido por el ministerio, con ocasión de los recursos de reposición interpuestos en contra del acto inicial, procedió a revocar la licencia con fundamento en la prohibición de explotación de hidrocarburos en el sector, bajo sus competencias constitucionales y legales.

Así las cosas, para la sala la ANLA debía tener en cuenta tal resolución y revocar la licencia concedida, sin que en dicha autoridad ambiental recayera la obligación de correr traslado del contenido de la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 de CORMACARENA a ninguna de las partes e intervinientes.

Al respecto, se precisa que, frente a la noción de acto administrativo, la Corte Constitucional, en Sentencia C-1436 de 25 de octubre de 2000, sostuvo que:

El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

De igual manera, el Consejo de Estado⁶, señaló lo siguiente:

La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: 'Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman...

Por tanto, se reitera que la Resolución PS.GJ.1.2.6.15.2585 del 30 de diciembre de 2015 de CORMACARENA por ser un acto general este se encontraba dirigido a una pluralidad de personas o casos indeterminados, de manera general, impersonal y abstracta. En ese orden, no recaía en la ANLA la obligación de correr traslado de dicha decisión a la sociedad demandante. Por tanto, este cargo no prospera.

2.4.5. Desviación de poder al expedir la Resolución 424 de 2016.

Para la sociedad demandante, la ANLA trató de disimular la revocatoria de la licencia ambiental, por lo demás ilegal, a través de la supuesta resolución de unos recursos de reposición interpuestos por terceros intervinientes en el trámite.

Por lo que, a su juicio la autoridad ambiental revocó un acto administrativo por razones distintas a las esbozadas en los recursos, por tanto, no existían en realidad recursos que atacaran la licencia otorgada por los motivos expuestos por la demandada para revocarla.

Por su parte, la ANLA se opuso a tal cargo al considerar que, es inexistente la desviación de poder alegada, pues su actuación está revestida de legalidad. CORMACARENA señaló que se daban todos

⁶ Sentencia de 4 de marzo de 2010, Expediente: 2003-00360-01(3875-03), Sección Segunda, Subsección "A", Magistrado ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón.

los presupuestos legales para que la autoridad ambiental competente en el marco de sus funciones procediera a resolver las impugnaciones presentadas y por ende, revocara la licencia inicialmente concedida.

De conformidad con la Corte Constitucional, esta causal de nulidad se configura cuando *"... un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia"*⁷.

A su vez el Consejo de Estado ha considerado que, para su declaración es necesario que la parte acredite lo siguiente: a) la competencia del ente que expide el acto, b) el cumplimiento de las formalidades legalmente impuestas, y en especial, c) el fin torcido o espurio que persiguió la autoridad al promulgar la decisión cuestionada, distinto al señalado por la ley para el caso concreto"⁸.

Sobre el particular, la Sala advierte que la parte demandante no cumplió con la carga argumentativa de demostrar cuáles fueron aquellos fines torcidos o contrarios al ordenamiento jurídico que se hayan buscado con la expedición del acto acusado.

Así las cosas, no se encuentra acreditada la discordancia entre los propósitos de las normas y la finalidad que, a juicio de la parte actora, tuvo la secretaría distrital demandada.

En tal sentido, no se demostró un fin distinto al señalado por la ley y, por tanto, tampoco, la prueba efectiva de los intereses desviados del fin legalmente prescrito.

Por consiguiente, analizado el material probatorio recaudado en el proceso, para la Sala no se logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado, por lo cual tampoco prospera este cargo.

⁷ Sentencia C - 456 de 1998.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 3 de diciembre de 2018. Magistrado ponente Oswaldo Giraldo López. Expediente radicación 11001-03-24-000-2013-00328-00.

Finalmente, y en consonancia con lo expuesto, como ninguno de los cargos prosperó, se precisa que por sustracción de materia no se entrará a estudiar e la **objeción por error grave al dictamen pericial**, pues tal prueba se encuentra enfocada a demostrar los presuntos perjuicios para valorar el costo de oportunidad, teniendo como base las inversiones realizadas por HUPECOL en el proyecto Serranía, los cuales dependían de que al resolver los cargos de la demanda, estos se encontraran prósperos; lo cual no ocurrió como se estableció en precedencia.

3. De la condena en costas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en el presente asunto no hay lugar a condenar en costas en esta instancia a la parte vencida en el proceso.

Lo anterior, por cuanto, en el ejercicio del derecho de contradicción en este caso no evidencia en modo alguno una actuación caprichosa o arbitraria ni mucho menos que dicha parte haya procedido "con manifiesta carencia de fundamento legal".

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1º) Declárase probada la tacha de la testigo Ángela Rodríguez Bernal.

2º) Deniéganse las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta providencia.

3º) Abstiénese de condenar en costas.

4º) Devuélvase a la parte actora el remanente que hubiese a su favor por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

4º) Notifíquese esta providencia.

5°) Ejecutoriada esta providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha.

ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.