



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



SIGCMA-SGC

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
Mag. Ponente: SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR

Bucaramanga, diecisiete (17) de enero de dos mil diecinueve (2.019)

AUTO INTERLOCUTORIO
NIEGA MEDIDA PROVISIONAL DE SUSPENSIÓN DE CUALQUIER
TRÁMITE PARA OTORGAR TÍTULOS MINEROS, LICENCIAS
AMBIENTALES Y PERMISOS EN LA JURISDICCIÓN DEL PÁRAMO DE
SANTURBÁN BERLÍN

Exp. 680012333000-2015-00734-00

Accionantes: **COMITÉ POR LA DEFENSA DEL AGUA Y EL
PARAMO DE SANTURBAN
CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS
LUÍS CARLOS PÉREZ**

Accionado: **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE**

Vinculados de oficio: - **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**
- **MUNICIPIO DE VETAS**
- **MUNICIPIO DE CALIFORNIA**
- **MUNICIPIO DE SURATÁ**
- **ACUEDUCTO METROPOLITANO DE
BUCARAMANGA S.A. E.S.P.**
- **DEPARTAMENTO DE SANTANDER**

Vinculados en trámite
de cumplimiento: - **SENA e ICA**

Acción: **DE TUTELA-Trámite de cumplimiento**

I. SOLICITUD DE MEDIDA PROVISIONAL

(Fls. 1342 a 1346, Cuad.02 Exp. Cump.)

Se contrae a ordenar la suspensión de cualquier trámite de otorgamiento de títulos mineros, licencias ambientales y permisos en el área integral del nicho ecológico del Páramo de Santurbán, en sus áreas de preservación, restauración, uso sostenible y las zonas aledañas, que afecten o puedan perturbar el medio ambiente”, hasta tanto se profiera el nuevo acto administrativo de delimitación del Páramo de Santurbán.

Como fundamento de lo anterior, los actores recuerdan que la Resolución 2090 de 2014 por medio de la cual el Min.Ambiente delimitó el ecosistema de páramo jurisdicciones Santurbán-Berlín contiene una serie de directrices para las actividades mineras y agropecuarias, resaltando las siguientes:

- (i) que las actividades mineras que cuenten con contratos de concesión o títulos mineros, licencia ambiental o instrumento de manejo ambiental otorgados antes del 09.02.2010 podrán seguir ejecutándose hasta su

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que niega medida provisional de suspensión de cualquier trámite de otorgamiento de títulos mineros, licencias ambientales y permisos en la jurisdicción del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento a sentencia de tutela

terminación, sujetas a un estricto control por parte de la autoridad ambiental –art. 5º–,

(ii) en las zonas identificadas como “Áreas para la restauración del ecosistema de Páramo” se podrán autorizar y adelantar actividades mineras sujetas al cumplimiento de las normas ambientales –art. 9º–.

Enseguida, sostienen que –en su consideración– la previsión de ese art. 5 “perdió vigencia” una vez la Corte Constitucional en Sentencia C-035 de 2016 declaró inexecutable los parágrafos del art. 173 de la Ley 1753 de 2015, que permitían de manera transitoria llevar a cabo actividades mineras en los páramos. Por esto, los actores señalan que es clara la contradicción entre la jurisprudencia constitucional que prohíbe las actividades mineras en los páramos y el art. 5º de la Resolución 2090 de 2014 que las habilita en el páramo de Santurbán-Berlín. Y a pesar de esto, resaltan los actores, el Min.Ambiente no modificó aquella resolución y la Corte Constitucional en la T-361 de 2017 dispuso mantener su vigencia mientras se profiere la nueva delimitación.

Luego informa que para el 25.04.2016 existen 17 títulos mineros en áreas que se superponen parcial o totalmente al páramo de Santurbán-Berlín; que en California hay 5950 hectáreas que no están protegidas; y que, en su entender, el art. 9º de la Resolución 2090 de 2014 deja abierta la posibilidad de realizar actividades mineras en áreas para la restauración.

Finalmente, señala que la medida provisional solicitada cumple con las exigencias del art. 7 del Decreto 2591 de 1991, pues es urgente salvaguardar los derechos que se ven afectados con la R.2090 de 2014, y es necesaria pues en el trámite de delimitación que en la actualidad se adelanta en cumplimiento de la T-361 de 2017, pues el páramo no puede estar a merced de los flagelos que se pretenden evitar con un proceso informativo, participativo y de deliberación.

II. TRÁMITE

Por Auto del 19.12.2018 (Fls. 1350 a 1350Vto.) se corrió traslado por el término de tres días de la solicitud de la medida provisional a las partes. En esta oportunidad, en relación a éste, se presentaron las siguientes intervenciones:

1. El representante legal de la **Sociedad Minera de Santander SAS (MINESA)**, en escrito visible a los folios 1375 a 1379, señala que la solicitud elevada es improcedente en tanto que: (i) la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que las medidas provisionales no proceden luego de haberse proferido fallo de tutela, pues tras esto “la protección del

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que niega medida provisional de suspensión de cualquier trámite de otorgamiento de títulos mineros, licencias ambientales y permisos en la jurisdicción del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento a sentencia de tutela

derecho fundamental consistirá en el cumplimiento de fallo”, y ha reconocido que “si no se adoptaron en su momento, implica que para la autoridad, el cumplimiento de la decisión es un mecanismo de protección suficiente”, (ii) la medida cautelar fue planteada como pretensión en la demanda de tutela que da origen al proceso de la referencia, siendo rechazada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-361 de 2017 por considerar que buscaba la protección de derechos colectivos y no fundamentales, para los cuales procede la acción popular, y (iii) esa medida provisional no guarda relación con los derechos fundamentales amparados en la Sentencia T-361 de 2017. Por lo anterior, concluye que lo aquí pedido por los actores excede las órdenes proferidas por la Corte Constitucional y las competencias del Tribunal Administrativo de Santander.

2. **El Alcalde Municipal de Vetás**, en oficio anexo al folio 1381 a 1384Vto., solicita que se deniegue por improcedente la medida provisional pedida por los demandantes, pues según el art. 7° del Decreto 2591 de 1991 estas tienen lugar hasta antes de dictarse fallo de tutela. Niega que la R. 2090 de 2014 habilite la actividad minera en el páramos, pues está protege a 98.994 hectáreas en las que no es posible realizarla, y que el Min. Ambiente ha sido claro que las “áreas para la restauración del ecosistema de páramo, no son consideradas zonas de páramo”, lo que evidencia que los actores pretenden extender la prohibición de realizar minería a las zonas aledañas al páramo, lo que afectaría el desarrollo de proyectos que son lícitos. Además, advierte que los derechos fundamentales que se pretenden amparar con la medida provisional decidida, no son los protegidos por la Sentencia T-361 de 2017.
3. La representante legal del **Comité Veeduría Dignidad Minera**, en memorial que se observa a los folios 1386 a 1388Vto., solicita se niegue la medida provisional, disintiendo de los argumentos de los actores pues: (i) considera no existir una norma que lleve a que el área total de los municipios en los que se encuentra el páramo de Santurbán-Berlín sean destinados a propósitos exclusivos de conservación, como –en su entender– es el querer de los actores, (ii) éstos además pasan por alto que la minería legal es compatible con actividades de conservación y restauración que la R.20940/2014 dispone realizar en las áreas para la restauración de páramo, y (iii) olvidan que los trámites para conceder licencias o permisos ambientales son los únicos mecanismos que permiten la toma de

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que niega medida provisional de suspensión de cualquier trámite de otorgamiento de títulos mineros, licencias ambientales y permisos en la jurisdicción del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento a sentencia de tutela

decisiones basadas en estudios técnicos por las autoridades ambientales, por lo que su suspensión dejaría sin protección al ecosistema de páramo de Santurbán-Berlín, destruiría la paz del territorio y facilitaría el avance de la minería ilegal y el ingreso de actos armados al territorio.

4. El **Municipio de Suratá**, por intermedio de apoderada judicial en escrito visible a los folios 1390 a 1392, pide que se deniegue la solicitud de medida provisional, por no estar acorde con el fallo de revisión proferido por la Corte Constitucional, ni ser procedente durante el trámite de su cumplimiento como lo ha señalado en su jurisprudencia. Más adelante recuerda que desde la expedición de la Ley 1382 de 2010 la minería dentro de los páramos se encuentra prohibida y que, considera, los actores pretenden extender tal mandato a áreas que no son consideradas como integrantes del páramo de Santurbán, lo que desconocería las actividades tradicionales de la región.
5. El **Min.Ambiente**, por intermedio de apoderada judicial en oficio adjunto a los folios 1394 a 1395Vto., es coincidente con los demás intervinientes en que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que las medidas provisionales proceden durante el trámite o al momento de dictar fallo de tutela. También recuerda el contenido y las conclusiones de la Sentencia T-361 de 2017, para señalar que las condiciones fijadas por la Corte para realizar la nueva delimitación del páramo de Santurbán-Berlín no amenazan derecho fundamental alguno.

III. CONSIDERACIONES

A. Competencia para proferir la presente providencia

A la luz del art. 27.4 del Decreto 2591/91, entiende el Despacho Ponente que es la Sala quien tiene la competencia de adoptar las decisiones necesarias para efectivizar el cumplimiento de las órdenes de un fallo de tutela. Por ende, en tanto que –como se verá enseguida– en éste proveído se deniega la solicitud presentada por los actores, es la suscrita Magistrada Ponente la competente para proferirla.

B. Oportunidad procesal para solicitar una medida provisional

De la lectura de los dos primeros incisos del art.7° del Decreto 2591 de 1991, el Despacho encuentra que: (i) se pueden solicitar medidas provisionales desde la presentación de la demanda de tutela, y (ii) éstas tienen como fin “proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante”.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que niega medida provisional de suspensión de cualquier trámite de otorgamiento de títulos mineros, licencias ambientales y permisos en la jurisdicción del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento a sentencia de tutela

Esa finalidad, delimita procesalmente la oportunidad en la que puede solicitarse una medida cautelar, cual es antes emitirse el fallo de tutela. La doctrina¹ y, como lo señalaron los intervinientes, la Corte Constitucional en Auto 040A de 2001 precisó que²:

“Las medidas provisionales únicamente pueden ser adoptadas durante el trámite del proceso o en la sentencia. Lo anterior por cuanto únicamente durante el trámite o al momento de dictar la sentencia, se puede apreciar la urgencia y necesidad de la medida. Una vez dictada la sentencia, la protección del derecho fundamental consistirá en el cumplimiento del fallo”.

Con lo anterior, es claro que la medida provisional elevada por los demandantes es extemporánea. Sin embargo, en garantía de los derechos fundamentales a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, el Despacho estudiará la solicitud de suspender los trámites de expedición de permisos para realizar actividades mineras en el área del páramo de Santurbán-Berlín, en el contexto del trámite de cumplimiento de la Sentencia T-361 de 2017 y no como una medida provisional.

C. Alcances de las facultades del juez de cumplimiento de la sentencia de tutela

Uno de los deberes más relevantes del juez de tutela es garantizar la eficacia de las órdenes dadas en la sentencia que ampara los derechos fundamentales, para lo cual dentro del “trámite de cumplimiento” puede emitir órdenes hasta que esté completamente restablecido los derechos fundamentales o eliminadas las causas de los amenazan. Para lo anterior se goza de “amplias facultades en la determinación de la forma de ejecución de los fallos de tutela y en la adopción de las medidas tendientes a su cumplimiento”³.

Entonces, considera el Despacho que podría accederse a la solicitud elevada por los actores si ésta es necesaria para garantizar los derechos fundamentales amparados y hacer cumplir las órdenes dadas en la Sentencia T-361 de 2017.

Al respecto, de la lectura de la reseña⁴ de la demanda de tutela realizada por la Corte Constitucional en su fallo de revisión⁵, se tiene que los aquí demandantes

¹ RODRÍGUEZ MEJÍA, Marcela. “Las medidas provisionales de la acción de tutela en la jurisprudencia de la Corte Constitucional”. En: *Aspectos procesales de la acción de tutela*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, p. 159.

² Corte Constitucional. Auto 040A de 2001 (M.P.: Eduardo Montealegre Lynett)

³ Corte Constitucional. Auto 265 de 2006 (M.P.: Nilson Pinilla Pinilla)

⁴ Ver ítems 2.4. y 2.5

⁵ Se advierte que el expediente principal del proceso 2015-00734-00 no ha llegado de la Corte Constitucional quien debió resolver una solicitud de nulidad de la Sentencia T-361 de 2017.

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que niega medida provisional de suspensión de cualquier trámite de otorgamiento de títulos mineros, licencias ambientales y permisos en la jurisdicción del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento a sentencia de tutela

incluyeron en la litis que fue resuelta en la Sentencia T-361 de 2017 los problemas que –en su entender– generan para el medio ambiente y el derecho al agua, los títulos mineros y las licencias ambientales que habilitaban la explotación del subsuelo en el páramo de Santurbán-Berlín, al punto de haber planteado como cuarta pretensión el:

“ordenar a las autoridades mineras y ambientales que dispongan del cese de las actividades de explotación y exploración minera que se adelantan en el Páramo de Santurbán hasta tanto se efectué un proceso de delimitación de ese recurso natural conforme a la normatividad nacional

Advierte el Despacho que entre esta pretensión y la solicitud elevada por los actores que aquí se resuelve, existe una relación cercana en tanto que buscan restringir actividades mineras en el páramo de Santurbán-Berlín y zonas aledañas.

Pues bien del análisis de la parte considerativa de la Sentencia T-361 de 2017 – en concreto– del ítem 8.4.4., el Despacho encuentra que la Corte: (i) valoró que pretensión de amparo de los derechos al agua y al ambiente se hizo en su faceta de intereses colectivos, pues no se advirtió ni probó una vulneración subjetiva de éstos por parte del Min.Ambiente, (ii) reconoce que la minería es nociva para los ecosistemas de páramo, según se advirtió en la Sentencia C-035 de 2016, (iii) pero que ello es un asunto que debe ser decidido en sede de acción popular, por lo que concluye que “la acción de tutela en relación con la solicitud de protección del derecho al agua y al ambiente es improcedente”.

Así las cosas, es claro que la Sentencia T-361 de 2017 no contiene una decisión que habilite al Tribunal Administrativo de Santander a ordenar la suspensión de los trámites administrativos que en la actualidad se llevan a cabo para expedir licencias o programas de manejo ambiental que sustenten actividades mineras en el área relacionada con el páramo de Santurbán-Berlín. Así, tal orden excede la competencia de esta Corporación como juez de cumplimiento y desborda las órdenes contenidas en la parte resolutive, por lo que se negará la solicitud elevada.

Finalmente, para que los actores tengan claridad sobre las vías procesales en las que se podría debatir la petición que aquí se niega, el Despacho advierte que, fuera de ejercer la acción popular, pueden: (i) incoar una nueva acción de tutela para la protección del derecho al agua y al ambiente, en la que demuestren que hechos posteriores a la expedición de la T-361 de 2017 violan su faceta individual *iustfundamental*, (ii) ejercer el medio de control de nulidad simple en contra de los apartes de la Resolución 2090 de 2014 que en su criterio son contrarios a lo

Tribunal Administrativo de Santander. M.P.: Solange Blanco Villamizar. Auto que niega medida provisional de suspensión de cualquier trámite de otorgamiento de títulos mineros, licencias ambientales y permisos en la jurisdicción del páramo de Santurbán-Berlín. Exp. 680012333000-2015-00734-00. Trámite de cumplimiento a sentencia de tutela

resuelto por la Corte Constitucional en la C-035 de 2016 (art. 137 Inc.1), e incluso en contra de los actos administrativos de contenido particular que habilitan a los particulares a realizar actividades de minería en el páramo de Santurbán-Berlín (art. 137 Inc. 4, N 1).

Por lo anterior, se

RESUELVE

- Primero.** **Negar** la suspensión de cualquier trámite para otorgar títulos mineros, licencias ambientales y permisos en la jurisdicción del páramo de Santurbán-Berlín, elevada por la parte actora.
- Segundo.** Notificada la presente providencia, reingresar nuevamente el expediente al Despacho Ponente para continuar con el análisis de las solicitudes del Min. Ambiente y de los actores que están pendientes por resolver.

Notifíquese y cúmplase.
La Magistrada,


SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR