



33

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, veintinueve (29) de agosto de Dos Mil Trece (2013)

Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

RADICADO: No. 54001-23-33-000-2013-00200-00
ACCIONANTE: CORPORACIÓN COL. ABOGADOS LUIS CARLOS PÉREZ
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL "CORPONOR".
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD

En el libelo demandatorio, el COLECTIVO DE ABOGADOS LUIS CARLOS PÉREZ solicita se decrete la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la resolución No. 717 del 03 de agosto de 2011, en los términos que a continuación se indicarán:

"SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO: RESOLUCIÓN No. 717 DEL 03 DE AGOSTO DE 2011, EXPEDIDA POR CORPONOR.

De conformidad con los lineamientos contenidos en el Código Contencioso Administrativo ley 1437 de 2011, artículo 230, se solicita comedidamente que previo a que profiere decisión de fondo, se ordene la MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE MANERA PREVENTIVA, a fin de que se contenga la amenaza por las graves afectaciones y daños sociales y económicos que la extracción de carbón genera a raíz de la actividad permitida bajo los efectos de la Resolución 717 de 03 de agosto de 2011.

Se solicita que esta medida sea observada de acuerdo a la precisión que se realiza de la figura en la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, sección quinta, del trece (13) de septiembre de dos mil doce (2012) (...)"

Dicha solicitud de medida cautelar encuentra soporte en el artículo 229 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, cuyos textos señalan:

“Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. *Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
- 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
- 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.

ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el*

restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.*

(...)

Del texto de las normas anteriormente descritas, se infiere que el Juez Contencioso Administrativo en todos los procesos declarativos, en concreto el denominado como medio de control de nulidad en la Ley 1437 de 2011, tiene la posibilidad de decretar las medidas previas y/o cautelares que estime pertinentes para prevenir un daño inminente, así como aquellas que estime necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Dichas medidas han sido clasificadas en la Ley 1437 de 2011 como preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y se señala como requisito lógico y fundamental para la procedencia de las mismas, que estas guarden relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Con respecto a la clasificación referida, la doctrina¹ ha expuesto lo siguiente:

“Esta clasificación se realiza en consideración a la situación jurídica que se busca modificar con las pretensiones de la demanda, en especial a la posición privilegiada de la Administración, advirtiendo que las clases de medidas consideradas en la ley no son excluyentes entre sí, de manera que es viable dictar medidas de suspensión y conservativas, o anticipativas del derecho, etc.

- Medidas preventivas. Las medidas cautelares preventivas buscan evitar que se produzca o aumente el daño causado por la Administración. Cuando éste es consecuencia de un acto administrativo, la suspensión de los efectos es la medida preventiva por antonomasia. En los procesos contencioso administrativos en los que no exista un acto administrativo para demandar, bien porque un hecho de la Administración esté causando un perjuicio, o porque la inacción de la Administración lo realice, puede el juez ordenar a la Administración que interrumpa la acción o, por el contrario, que realice el hecho

¹ COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Enrique José Arboleda Perdomo, Ediciones LEGIS, Bogotá D.C., 2012, Pág. 357.

omitido, de manera cautelar, mientras la sentencia decide el fondo del asunto, con el fin de evitar el perjuicio o agravar la situación.

- *Medidas conservativas.* Las medidas conservativas buscan mantener el statu quo previo a la decisión administrativa o a la acción u omisión de la Administración, para evitar que se vuelva irreversible la situación, o que no sea posible volver las cosas al estado anterior y por tanto lo único viable sea la indemnización de perjuicios.

- *Medidas anticipativas.* Quizás esta es la mayor novedad, pues este tipo de medidas cautelares le permiten al juez anticipar el derecho pretendido como pretensión principal, en forma cautelar antes de la sentencia de fondo. Es claro que esa anticipación no puede ser de tal naturaleza que la situación en la que quede el demandante se convierta en irreversible en caso de perder el proceso.

- *Medidas de suspensión.* Se trata de la suspensión de los actos administrativos, que como se expuso es fundamentalmente preventiva. Sin embargo, el numeral 2 permite suspender todo tipo de procedimiento o actuación administrativa, debiendo el juez, además, ordenar corregir los defectos de que adolezca la actuación para que pueda continuar."

Así mismo, debemos indicar que para efectos de decretar las medidas cautelares, el juez debe verificar lo siguiente:

- "1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios."

Bajo dicho marco normativo y conceptual debemos entrar a analizar si en el *sub judice* resulta procedente decretar la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo contenido en la resolución No. 717 del 03 de agosto de 2011 solicitada por la parte demandante.

I. CONSIDERACIONES:

1. Problema jurídico:

Gira en torno a determinar: ¿Si es procedente decretar como medida cautelar la suspensión provisional del acto administrativo contenido en la resolución No. 717 del 03 de agosto de 2011, expedida por CORPONOR?

2. Posición jurídica de las partes.

2.1. De la parte demandante:

Sustenta la procedencia de la medida cautelar solicitada, señalando las siguientes falencias en las que presuntam ente incurrió CORPONOR, con la expedición de la resolución No. 717 de 2011.

- El auto de inicio se expidió desde el 29 de octubre de 2009, es decir, sin que el particular contara con el requisito del título minero, lo que transgrede el artículo 3 del Decreto 1220 de 2005 sobre licencias ambientales, en la medida que no se cumplió con lo referente a que *“la licencia ambiental debía obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad”*.
- Se vulneran los artículos 20 y 21 del Decreto 1220 de 2005, debido a que el estudio presentado no cumplió con los requisitos mínimos para su formulación, como tampoco la autoridad ambiental debido a que el estudio presentado no cumplió con los requisitos mínimos para su formulación, como tampoco la autoridad ambiental evaluó y verificó con profundidad que el plan de manejo ambiental presentara las medidas adecuadas para la mitigación, corrección, prevención y/o compensación de los impactos ambientales identificados.
- Se transgrede el artículo 23 del Decreto 1220 del 2005, por cuanto a CORPONOR no le era viable jurídicamente, realizar el requerimiento de complementación de información que le fue solicitado al señor CESAR JULIO SALAZAR mediante oficio del 11 de febrero de 2011, debido a que había transcurrido más de un año desde la fecha del auto de inicio y del último requerimiento realizado el 16 de diciembre de 2009.
- Se viola el artículo 58 de la ley 99 de 1993, en relación con el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales, pues la norma definía que la autoridad ambiental correspondiente para su evaluación, disponía de 30 días hábiles para solicitar al interesado información adicional en caso de requerirse, términos que confrontados con

el acto administrativo acusado no fueron cumplidos, al comprobarse que mediante oficio de febrero de 2011, COPONOR realiza un improcedente requerimiento de reformulación de estudio del impacto ambiental. De igual forma, se vulnera el artículo 79 ídem, puesto que la audiencia pública debía ser ordenada con antelación al acto que le ponga término al trámite, en ese caso luego de celebrada la audiencia, CORPONOR realizó el improcedente requerimiento de presentación de una reformulación del estudio del impacto ambiental, en lugar de haber ordenado la terminación del trámite y proceder a decidir con los elementos que tenía.

- Resulta lesionado el artículo 14 de la ley 685 del 2001, que establece que el contrato de concesión minera debidamente otorgado e inscrito en el registro minero nacional, representa la única autorización legal que otorga el Estado Colombiano, para acceder a los derechos de exploración y de explotación, obligación que en la mina ALTAMIRA incumplió el señor JULIO SALAZAR y que da lugar al delito de exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros. Así mismo, se infringe el artículo 86 del Código de Minas que reza “Si la autoridad concedente encontrare deficiencias u omisiones de fondo en el programa de trabajo y obras o la autoridad ambiental en el estudio de impacto ambiental, que no pudiere corregirse o adicionarse de oficio, se ordenará hacerlo al concesionario. Las observaciones y correcciones deberán puntualizarse en forma completa y por una sola vez”. Según se extrae de la resolución N° 717, CORPONOR el día 16 de diciembre de 2009, ya había hecho el requerimiento al particular sobre el inicial EIA puesto a su consideración y lo único que pidió corregir fue lo referente a la certificación de los usos del suelo en los Municipios de Toledo y Labateca
- , lo que indica que no podía volver a solicitar correcciones posteriores.
- Se transgrede el artículo 31 del Decreto 2372 del 2010, que regula las áreas protegidas, en razón a que no se respetó con el otorgamiento de la resolución N° 717 del 03 de agosto de 2011, el uso que debía dársele a la vereda San José de Pedregal, como zona amortiguadora, en la medida que debe armonizarse la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores

culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

- Que con las pruebas arrimadas al proceso, se demuestra la sistemática violación a las normas legales y la conducta de contaminación y daño que se ha ejecutado en la vereda San José del Pedregal del Municipio de Toledo, que según se consigna en la propia resolución No. 717 del 2011, es un área de influencia del proyecto, pues ha sido evidente la desprotección absoluta frente a una autoridad ambiental, que no adopta los correctivos necesarios, y que expidió una licencia ambiental permitiendo la continuidad de la amenaza de daños ambientales y que se sigan agotando y contaminando los recursos hídricos presentes en el área de influencia del proyecto; una licencia ambiental expedida con tal cantidad de irregularidades, que no garantiza que sigan ocurriendo graves desastres ecológicos. El acto administrativo debe ser suspendido a fin de que se evite la comisión de un perjuicio irremediable sobre el ambiente.

2.2. De la parte demandada.

2.2.1. De la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental:

Se opone a la solicitud de medida cautelar, señalando que se basa en una especulación de la parte actora, consistente en afirmar que el estudio de impacto ambiental no cumplió con los requisitos mínimos para su formulación y que COPORNOR no evaluó con profundidad el plan de manejo ambiental presentado.

Al respecto, manifiesta que con la sola lectura de la parte considerativa de la resolución No. 717 del 2011, se advierte que para su expedición se realizó una descripción detallada del proyecto de explotación minera; se ubicó y localizó cartográficamente el sitio de explotación; se identificó suficientemente el área de influencia del proyecto y se realizó una descripción pormenorizada del proyecto a partir del estudio de impacto ambiental presentado por el interesado. Adicionalmente, se advierte que la Corporación llevó a cabo una evaluación ambiental integral del proyecto, sobre los siguientes aspectos: a) Actividades

propuestas en el plan de manejo, ii) Medidas de control y monitoreo ambiental y iii) Medidas de compensación ambiental.

Indica, que en la providencia se establecieron obligaciones adicionales al plan de manejo presentado por el interesado, se indicaron conclusiones y recomendaciones. Así mismo, el proceso de evaluación se llevó a cabo a través de un equipo interdisciplinario de profesionales de CORPONOR, que brindó el necesario apoyo técnico requerido para la expedición de la licencia ambiental concedida en la resolución No. 0717 de 2011.

Alega, que contrario a lo expresado por la parte actora, la licencia ambiental fue tramitada y expedida a partir de la existencia de un contrato de concesión minera del cual era titular el solicitante de la licencia, y que tenía dos años de haber sido expedida. Al existir un título minero previo a la iniciación de la actuación para el otorgamiento de la licencia ambiental, no resulta acertado afirmar como lo hace el actor, que la entidad violó el artículo 14 de la ley 685 de 2001.

Expresa, que la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo, supone una valoración amplia y profunda de pruebas con un alto componente técnico o científico que desborda el marco procedimental consagrado en el artículo 233 del CPACA. El acto administrativo demandado, da cuenta de la realización de una serie de valoraciones técnicas de estudio de impacto ambiental presentado por el interesado en la obtención de la licencia ambiental, que requieren ser confrontadas y verificadas a través de expertos en la materia, mediante un análisis probatorio mucho más profundo que no puede realizarse dentro del trámite indicado en el artículo 233 ibídem.

Señala, que la medida de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, es una medida eminentemente excepcional y por lo tanto, se puede decretar cuando haya una evidencia irrefutable y clara de su ilegalidad, situación que no se advierte en el presente caso.

Finalmente, arguye que la argumentación efectuada por la parte demandante resulta insuficiente para decretar la suspensión provisional de los efectos de la resolución, ya que de la confrontación del acto demandado con las normas

superiores, no surge en forma clara la presunta violación del ordenamiento jurídico.

2.2.2. Del litisconsorte necesario -CESAR JULIO SALAZAR CARRERO-:

Solicita no se acceda a la solicitud de medida cautelar, como quiera, que la parte accionante no demostró que exista daño ambiental alguno, ocasionado en la MINA ALTAMIRA, pues por el contrario, de las fotografías adjuntadas se desprende que no existe daño ambiental.

Precisa, que con la contestación de la demanda, adjuntará la prueba pericial que demuestra que no existe daño ambiental en la zona descrita, para efectos de desvirtuar lo pretendido por la accionante.

2.3. De las pruebas relevantes obrantes en el expediente:

1. Copia simple e ilegible de la Resolución No. 009685 del 07 de diciembre de 2005², por medio de la cual se impone una medida preventiva y se dictan otras disposiciones.
2. Informe de verificación minería sin título³, expedido por el Ingeniero de Minas del Ingeominas, por medio del cual se emite concepto GTCRT-81 del 08 de agosto de 2008.
3. Copia simple de la Resolución No. 02 del 05 de septiembre de 2008⁴, mediante el cual se suspende la exploración y explotación de una mina de carbón.
4. Copia simple de la resolución No. 03 del 24 de septiembre de 2008⁵, mediante la cual se resuelve un recurso de reposición dentro de la resolución No. 02 del 2008.

² Folio 64 a 66 del expediente.

³ Folio 67 a 79 del expediente.

⁴ Folio 80 a 81 del expediente.

⁵ Folio 86 a 87 del expediente.

5. Copia simple de la resolución No. 00689 del 2008⁶, por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación.
6. Oficio de fecha 30 de enero de 2009⁷, dirigido a la Inspectora del Municipio de Toledo, por parte del Sr. JOSE GABRIEL ROMAN.
7. Oficio fechado 30 de marzo del 2009⁸, dirigido a la Personera Municipal de Toledo, por parte de la Comunidad de la Vereda San José de Pedregal.
8. Informe Técnico de fecha marzo de 2009⁹, efectuado en razón de la queja rad. No. 0742, por el profesional universitario de COPONOR.
9. Informe técnico del 26 de julio de 2009¹⁰, efectuado por COPONOR, en relación con la evaluación, seguimiento y control ambiental.
10. Petición de fecha 21 de octubre y 24 de noviembre de 2009¹¹, presentada por la comunidad de la Vereda San José.
11. Derecho de petición de fecha 02 de diciembre de 2009¹², presentada ante COPONOR, por el Dr. ELIAS SUAREZ ACEVEDO.
12. Resolución No. 0165 del 21 de diciembre de 2009¹³, por medio del cual se impone una medida preventiva y se dictan otras disposiciones.
13. Resolución No. 0166 del 21 de diciembre de 2009¹⁴, por medio del cual se abre una investigación ambiental y se formula pliego de cargos.
14. Resolución No. 0416 del 15 de junio de 2010¹⁵, por medio de la cual se ordena la celebración de una audiencia pública ambiental y formatos de inscripción de audiencia pública ambiental¹⁶.

⁶ Folio 91 a 92 del expediente.

⁷ Folio 94 de expediente.

⁸ Folio 95 a 96 del expediente.

⁹ Folio 97 a 98 del expediente.

¹⁰ Folio 103 a 105 del expediente.

¹¹ Folio 106 a 109 del expediente.

¹² Folio 113 a 114 del expediente.

¹³ Folio 118 a 120 del expediente.

¹⁴ Folio 121 a 123 del expediente.

¹⁵ Folio 129 a 132 del expediente.

15. Control de participantes, de fecha 01 de octubre de 2010¹⁷.
16. Posición de varios integrantes de la comunidad sobre el proyecto¹⁸.
17. Informe de evaluación de la Mina Altamira¹⁹.
18. Oficio de fecha 16 de diciembre de 2009²⁰, en relación con los usos del suelo, emitido por planeación Municipal de Labateca.
19. Acta de reunión del 01 de octubre de 2010²¹ en Toledo.
20. Oficio de fecha 11 de febrero de 2011²², mediante el cual CORPONOR solicita una información al Sr. CESAR JULIO SALAZAR CARRERO, en relación con la solicitud de licencia ambiental con No. de radicado 7123.
21. Requerimiento y ajuste al estudio de impacto ambiental y plan de manejo de la Mina Altamira²³.
22. Resolución No. 717 del 03 de agosto de 2011²⁴, por medio de la cual se otorga una licencia ambiental.
23. Copia simple del contrato de concesión para la explotación de un yacimiento de carbón No. EGP-082²⁵, celebrado entre el Instituto Colombiano de Geología y minería Ingeominas y Sergio Rosas Sayago y Cesar Julio Salazar Carrero.
24. Certificado de registro minero No. EGP-082²⁶.

¹⁶ Folio 134 a 170 del expediente.

¹⁷ Folio a 180 del expediente.

¹⁸ Folio 181 a 219 del expediente.

¹⁹ Folio 220 a 237 del expediente.

²⁰ Folio 238 a 244 del expediente.

²¹ Folio 252 a 256 del expediente.

²² Folio 264 a 265 del expediente.

²³ Folio 267 a 348 del expediente No. 1 y No. 2

²⁴ Folio 359 a 367 del expediente.

²⁵ Folio 415 a 424 del expediente.

²⁶ Folio 425 y 426 del expediente.

25. Copia simple del contrato de concesión No. IGU-08231²⁷, celebrado entre el Instituto Colombiano de Geología y Minería Ingeominas y Cesar Julio Salazar Carrero.
26. Certificado de registro Minero Exp. IGU-08231²⁸.
27. Auto No. GTRCT del 03 de enero de 2012²⁹, mediante el cual el servicio Geológico Colombiano aprobó el plan de trabajos y obras (PTO), el cual pasa a ser el anexo No. 3 del contrato IGU-08231.
28. Registro fotográfico de la Mina Altamira³⁰.
29. Factura relacionada con la compensación ambiental³¹
30. Concepto técnico GTRCT del 22 de diciembre de 2011³², por medio del cual el Servicio Geológico Colombiano, considera técnicamente viable integrar las áreas EGP-082 y IGU-08231.
31. Copia simple de la póliza de cumplimiento minero³³, de fecha vigencia hasta el 25 de julio de 2013.
32. Certificado de retención de regalía Carbonífera³⁴.
33. Oficio fechado 06 de agosto de 2013³⁵, mediante el cual miembros de la Vereda San José de Pedregal, respaldan el funcionamiento, operación y obras de la MINA ALTAMIRA.
34. Visita técnica de fecha 12 de julio de 2010³⁶, efectuado por CORPONOR.
35. Plan de trabajos y obras –MINA ALTAMIRA³⁷.-

²⁷ Folio 427 a 437 del expediente.

²⁸ Folio 438 a 439 del expediente.

²⁹ Folio 465 a 468 del expediente.

³⁰ Folio 470 a 481 del expediente.

³¹ Folio 484 a 485 del expediente.

³² Folio 544 a 546 del expediente.

³³ Folio 555 del expediente.

³⁴ Folio 561 del expediente.

³⁵ Folio 567 a 570 del expediente.

³⁶ Folio 575 y 576 del expediente

36. Estudio de impacto ambiental –MINA ALTAMIRA³⁸–.

37. Contrato de concesión No. IGU-8231 de agosto 12 de 2009³⁹.

2.4. De la decisión:

Primeramente debe señalar el Despacho, que de conformidad con el 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el decreto de las medidas cautelares solicitadas por la parte demandante, se encuentra sujeta a que se cumplan con los siguientes requisitos: 1) Una demanda razonablemente fundada en derecho; 2) Que el demandante demuestre sumariamente la titularidad del derecho; 3) Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de interés, que resulta más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. Y de forma adicional, requiere: 4) Que se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

En efecto, el Despacho efectuará un análisis del cumplimiento de los requisitos de la medida cautelar de suspensión del acto administrativo contenido en la resolución No. 717 del 2011, con base en las posiciones jurídicas de las partes, el acervo probatorio obrante en el expediente y los parámetros jurisprudenciales decantados por el H. Consejo de Estado.

Al respecto, se encuentra claro en el proceso, que la demanda presentada por la parte actora es fundamentada en argumentos jurídicos razonables y así mismo, se encuentra encaminada a que se contenga el daño ambiental ocasionado, como consecuencia de las actividades mineras desarrolladas en la MINA ALTAMIRA, de acuerdo con la expedición de la resolución N° 717 del 03 de agosto de 2011, por medio de la cual se concede una licencia ambiental.

³⁷ Cuaderno de pruebas No. 1

³⁸ Cuaderno de pruebas No. 2

³⁹ Cuaderno de pruebas No. 3.

Así mismo, se da cumplimiento al numeral 2 del artículo 231 del CPACA, en cuanto a la titularidad de los derechos invocados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 290 de la ley 685 del 2001, que consagra: *“La acción de nulidad contra el acto que otorgue la Licencia Ambiental para la construcción, el montaje y la explotación de minas, **podrá ser ejercitada en cualquier tiempo y por cualquier persona, sin necesidad de acreditar interés directo, o por el Ministerio Público, si las condiciones, modalidades y especificaciones de dicho acto afecten o pudieran afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables.**”*, teniendo en consideración, que la presente acción de nulidad tiene como objetivo, que se suspendan los efectos del acto administrativo, por medio del cual se concedió una licencia ambiental para la explotación de una mina de carbón, en aras de contener la afectación del medio ambiente, situación que puede ser controvertida por cualquier persona, sin acreditar interés directo. (En negrilla por el Despacho).

Ahora bien, en lo tocante a los requisitos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 231 del CPACA, el Despacho verificará su cumplimiento de forma metodológica, bajo este orden de ideas:

2.4.1. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el intereses público negar la medida cautelar que concederla.

Inicialmente cabe indicar, que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, en la medida que se ajusten al ordenamiento jurídico; sin embargo, dichos actos pueden estar viciados de nulidad, cuando se presenta la ausencia de alguno de los requisitos consagrados por la normatividad vigente para otorgarles valor; pero, no toda irregularidad acarrea la nulidad de los mencionados, sino aquellas señaladas por el legislador, pues éste asunto constituye una reserva de ley, como quiera que el legislador es el único legitimado para establecer las causales de nulidad.

Así pues, de acuerdo con el artículo 137 del CPACA, procede la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, cuando hayan sido expedidos con: i) infracción de las normas en que deberían fundarse o sin competencia, o ii) En

forma irregular, o iii) Con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o iv) Mediante falsa motivación, o v) Con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

En este sentido, se analizarán de un lado, las causales de ilegalidad formuladas por la parte demandante y se ponderará según la pertinencia, si en este momento procesal, resulta más favorable para el interés público, conceder la medida cautelar deprecada o negarla.

En efecto, la parte demandante alega como transgredidas normas de carácter legal, en el siguiente orden: Decreto 1220 del 2005 (Artículos 3, 8. Parágrafo 1, 20, 21 y 23); ley 99 de 1993 (Artículos 49, 58, 69, 71 y 72); Ley 685 del 2001 (Artículos 85, 14, 159, 195 y 86); Decreto 2372 del 2010 (Artículo 31). Y propone adicionalmente como cargos de ilegalidad, la expedición del acto administrativo en forma irregular; el desconocimiento al derecho de audiencia y de defensa y la falsa motivación.

Para acreditar los supuestos facticos a los que alude la parte actora, arrima diferentes pruebas de carácter documental, que una vez analizadas, nos permite inferir la ocurrencia de los siguientes supuestos facticos jurídicamente relevantes:

1. Que mediante informe de verificación minera sin título⁴⁰, efectuado por INGEOMINAS, se emite concepto técnico GTCRT-81 del 08 de agosto de 2008, por medio del cual, se llega a las siguientes conclusiones: *“con el fin de verificar actividad minera, con ubicación en jurisdicción del municipio de Toledo, Vereda San José de Pedregal, Norte de Santander, se realizó visita técnica de verificación el día 25 de junio de 2008, confirmando actividad minera (preparación) realizada por el señor Julio Salazar. Efectuada la verificación en campo, la recolección de evidencias y con base en la ubicación con GPS de la labor minera encontrada (se anexa plano de las áreas referencias) se accede y se explota sobre un sector proyectado dentro del área de solicitud de la propuesta de contrato de concesión IGU-08231 perteneciente a el señor Julio Salazar, se determinó que las labores de explotación referenciadas en este informe se encuentran no autorizadas por la autoridad minera y por lo tanto se considera de carácter ilegal”.*

2. Con Resolución No. 02 del 05 de septiembre de 2008⁴¹, la Inspectora de Policía Urbana y Rural del Municipio de Toledo, resuelve suspender los trabajos de exploración y explotación de yacimientos mineros ejecutados por el Sr. JULIO SALAZAR en la mina Altamira, localizados en la vereda San José de Pedregal. Y mediante resolución No. 000689 del 23 de diciembre de 2008⁴², el Gobernador de Norte de Santander, resuelve el recurso de apelación en contra de la resolución arriba señalada, debido a la explotación ilegal en la mina, confirmándola en todas sus partes.
3. Con Informe Técnico de fecha marzo 02 de 2009⁴³, realizado por José Antonio García Negrón, se señala que efectuó inspección ocular al predio el resbalón y las labores mineras desarrolladas por el Sr. Julio Salazar, disponiendo a título de observación que: *“Las labores de explotación adelantadas por el señor Julio Cesar Salazar, deben continuar suspendidas hasta tanto no se defina su viabilidad minero –ambiental”*.
4. Que mediante resolución No. 0165 del 21 de diciembre de 2009⁴⁴, CORPONOR resuelve ordenar la suspensión preventiva de las actividades contaminantes que se generan en el funcionamiento y extracción de la mina denominada Alta mira, ubicada en la bodega San José de Pedregal.
5. Que de conformidad con el auto No. 0416 del 15 de junio de 2010⁴⁵, CORPONOR ordena la celebración de una audiencia pública ambiental, de acuerdo con la solicitud de licencia ambiental que hiciera el Sr. CESAR JULIO SALAZAR el día 06 de agosto, en su condición de titular del contrato de concesión para la exploración y explotación de un yacimiento de carbón mineral. Obra comunicación por edicto a folio 133 del Exp.
6. Que el 01 de octubre de 2010⁴⁶, se desarrolló la audiencia pública ambiental, según la correspondiente acta de audiencia.

⁴⁰ Folio 67 a 79 del Cuad. No. 1

⁴¹ Folio 80 a 81 del Cuad. No. 1

⁴² Folio 91 a 92 del Cuad. No. 1

⁴³ Folio 97 a 98 de. Cuad. No. 1

⁴⁴ Folio 118 a 120 del Cuad. No. 1

⁴⁵ Folio 129 a 132 del Cuad. No. 1

⁴⁶ Folio 252 a 256 del cuad. No. 1

7. Que mediante derecho de petición de fecha recibido 06 de octubre de 2010⁴⁷, la Corporación Colectivo de Abogados Luis Carlos Pérez, solicitó la intervención en el Procedimiento Administrativo de licencia ambiental del proyecto: Exploración y explotación de carbón mineral en la Vereda San José de Pedregal, Municipio de Toledo, solicitada por el Sr. CESAR JULIO SALAZAR CARRERO.
8. Que mediante auto de fecha 26 de octubre de 2010⁴⁸, COPORNOR resuelve tener como interesado en el proceso de trámite de licencia ambiental solicitado por el Sr. CESAR JULIO SALAZAR, a la entidad sin ánimo de lucro denominada CORPORACIÓN COLECTIVA DE ABOGADOS LUIS CARLOS PÉREZ.
9. Que mediante informe de 14 de abril de 2010⁴⁹, CORPONOR dispuso dentro de sus disposiciones que: (...) Es necesario mejorar el sistema de aguas producto de minería, el existente no tiene capacidad requerida, además presente fugas. (...) Se deben mejorar los trabajos para manejo de aguas de escorrentina en especial en sitios de cargue de mineral junto a rumbones. Y establece, dentro de los requerimientos, que debe repararse el sistema de aguas producto de minería, pues el existente no tiene la capacidad requerida, además presente fugas.
10. Que el registro minero⁵⁰ del cual es titular CESAR JULIO SALAZAR CARRERI, tiene vigencia desde el 19 de julio de 2010 hasta julio 04 de 2040.
11. Que mediante resolución No. 0717 del 03 de agosto de 2011⁵¹, CORPONOR resolvió otorgar una licencia ambiental al Sr. Cesar Julio Salazar Carrero.

Dadas como están las cosas, y de cara con los cargos de ilegalidad planteados por la parte demandante, llega el Despacho a las siguientes inferencias: 1) En relación con la infracción del artículo 23 del Decreto 1220 del 2005, fundamentada

⁴⁷ Folio 257 a 260 del cuad. No. 1

⁴⁸ Folio 262 del Cuad. No. 1

⁴⁹ Folio 346 a 348 del Cuad No. 2

⁵⁰ Folio 357 del Cuad No. 2

en que no era viable jurídicamente realizar el requerimiento de complementación de información que le fue solicitado al señor CESAR JULIO SALAZAR, debe indicar el Despacho, que el exceso en el plazo otorgado en el numeral 2 del artículo 23 ibídem, para solicitar información adicional al interesado por parte de la entidad demandada, no afecta en sí misma, la legalidad de la resolución acusada, debido a que es un término opcional o facultativo de la autoridad que tramita el asunto, en tanto establece: “Cumplido este término, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, la autoridad ambiental **podrá solicitar** al interesado la información adicional que se considere indispensable.(...).”

Por lo tanto, no se trata de un término preclusivo, sino meramente programático según lo indicado por el H. Consejo de Estado⁵², de modo que su incumplimiento no acarrea consecuencia negativa alguna en este caso, pues resulta irrelevante, que CORPONOR hubiera solicitado información adicional hasta el día 11 de febrero de 2011⁵³. Igualmente, sobre el exceso en el plazo de los 30 días hábiles que dispone el artículo 58 de la ley 99 de 1993, habrá el Despacho, de hacer las mismas conclusiones.

2. Respecto a la indicada violación del artículo 3 del Decreto 1220 del 2005⁵⁴ y artículo 85 y 14 de la ley 685 del 2001, relacionado con que no se cumplió con lo referente a que la licencia ambiental, debía obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, en la medida que el actor había iniciado actividades de exploración y explotación minera aún sin tener registro minero y posteriormente sin la licencia ambiental, debe manifestar el Despacho, que el hecho de que con anterioridad, en la MINA ALTAMIRA se adelantará explotación de hecho no impedía que le otorgaran el derecho a realizarlo en legal forma ulteriormente, pues si bien hay normas en el código de minas y de carácter penal, que prevén las sanciones pertinentes por la explotación ilegal de minas, también es cierto, que no hay disposición normativa alguna que impida la legalización de la explotación minera, y por el contrario si existen disposiciones tendientes a legalizar las explotaciones de hecho, dentro de las cuales se encuentran entre otras, los artículos 287, 296 y 318 del Código de Minas, cuyo tenor literal es el siguiente:

⁵¹ Folio 359 a 367 del Cuad No. 2

⁵² Sentencia de fecha 11 de noviembre de 2010, M. P. RAFAEL. E. OSTAU LAFONT PIANETA, Rad. 11001-03-24-000-2002-00068-01, Actor: Sociedad Agropecuaria San Fernando SA.

⁵³ Folio 264 del Cuad. No. 1

"Artículo 287. Explotación ilícita e irregular. El Ministerio está en la obligación de impedir o clausurar los trabajos de explotación subterránea y de explotación si llegare a comprobar que quien los realiza carece de título minero que lo autorice. En estos casos cerrará de inmediato los frentes de trabajo que sé que se hallaren en actividad y fijará al explorador o explotador un plazo no mayor de dos (2) meses para retirar las maquinarias y equipos así como los elementos instalados que puedan retirarse sin detrimento de los yacimiento o de sus accesos."

"Artículo 296. Registro de títulos ulteriores. Dentro del término de un (1) año contado a partir de la vigencia de este Código, los títulos mineros anteriores deberán inscribirse so pena de declararse su extinción ipso jure."

Artículo 318. Explotadores sin título. Las personas que sin título. Las personas que sin título minero vigente, lleven a cabo explotación de depósitos y yacimientos mineros, deberán solicitarlo dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de este Código. Durante ese lapso serán preferidos a cualesquiera otros solicitantes en relación con los minerales que vienen explotando y si estos no son explotables por el sistema de aporte.

Si los explotadores sin título no han realizado los estudios y trabajos completos de exploración del área, podrán pedir licencia de exploración sin perjuicio de continuar durante la vigencia de esta con las labores de extracción en los frentes de trabajo abiertos o preparados.

Durante el plazo antes señalado podrán oponerse a cualesquiera solicitudes y propuestas de licencia o concesión que versen sobre los minerales explotados, para hacer valer su preferencia.

Vencido el mencionado lapso de seis (6) meses sin que hayan formulado solicitud o propuesta, deberá dar por terminadas sus obras y labores, so pena de ser considerados incurso en explotación ilícita de yacimientos mineros."

Corolario de lo anterior, es que obra en el expediente, el informe de verificación minera sin título, expedido por un funcionario de INGEOMINAS de fecha 08 de agosto de 2008⁵⁵, mediante el cual, se ordena correrle traslado del informe al Alcalde Municipal de Toledo, para que procediera conforme al artículo 306 del expediente y a CORPONOR para que evaluara el caso. Y la resolución N° 02 del 05 de septiembre de 2008, por medio de la cual se ordena la suspensión de los trabajos de exploración y explotación de yacimientos mineros localizados en la MINA ALTAMIRA, como también, obra certificado de registro minero (dentro del año inmediatamente posterior).

De esta forma, considera el Despacho, que se legalizó una situación de hecho, conforme las disposiciones establecidas en el código minero, razón por la cual, en éste momento procesal, el cargo de ilegalidad mencionado, no compromete la nulidad del acto administrativo demandado.

⁵⁵ Folio 67 a 69 del cuad. No. 1

3. Ahora bien, en cuanto a los cargos formulados, respecto al artículo 8, párrafo 1 y el artículo 31 del Decreto 2372 del 2010, correspondientes, a que CORPONOR no indagó sobre el carácter de la vereda San José del pedregal, como zona amortiguadora del parque natural Tamà, es menester recalcar, que no obra certificado o prueba documental, mediante la cual se certifique la especial condición a la que se alude, de manera que, el Despacho estima prudente, que mediante la ritualidad del proceso, se alleguen las pruebas necesarias, que den cuenta de los supuestos facticos señalados.

Iguals consideraciones hace el Despacho en atención a los cargos de ilegalidad alegados, en relación con los artículos 20 y 21 del Decreto 1220 del 2005, relacionados con el cumplimiento de los requisitos mínimos del estudio de impacto ambiental, puesto, que se hace imperante, en aras de verificar la idoneidad y pertinencia del estudio de impacto ambiental soportado en la resolución N° 717 del 2011 –acto acusado-, tener de un lado, un criterio especializado que conceptúe en relación al cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente y así mismo, concederle la oportunidad a la parte demandada para que controvierta y solicite las pruebas que pretenda hacer valer.

Finalmente, y en atención a los cargos tocantes, con las irregularidades que presuntamente se surtieron en la audiencia pública destinada a discutir la expedición de la licencia ambiental solicitada por el Sr. Cesar Julio Salazar, como de la violación al derecho de audiencia y de defensa como consecuencia de la indebida notificación de las actuaciones a la CORPORACION COLECTIVO DE ABOGADO LUIS CARLOS PÉREZ, y la falsa motivación del acto administrativo acusado, traducida en una ausencia de motivación real por parte de CORPONOR en el acto administrativo demandado, y una inadecuada evaluación del estudio de impacto ambiental, estima el Despacho, que si bien dichos cargos encuentran sustentos jurídicos serios, no existen las pruebas necesarias que permitan, adoptar una decisión destinada a decretar la medida cautelar deprecada.

En efecto, aún cuando la nueva regulación permite que el juez o magistrado tome una decisión en relación con la medida cautelar sin implicar prejuzgamiento, una vez estudie el sustento de la medida cautelar y las pruebas obrantes en el

expediente, ocurre también que el funcionario judicial debe guardar cautela y mesura, a fin de que el decreto de la medida cautelar no se traduzca en una decisión estimatoria, que prive a la entidad pública demandada o al particular vinculado al proceso de ejercer su derecho de defensa y así mismo, que en la decisión definitiva se escuchen sus argumentos y valoren sus medios de prueba.

Bajo estas consideraciones, el Despacho estima que no son suficientes las pruebas para concluir, que en el particular la negativa de la medida cautelar solicitada, resulte más gravosa para el interés público.

2.4.2. Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serian nugatorios.

La parte demandante, sustenta la medida cautelar en el hecho de que es necesario contener la amenaza por las graves afectaciones y daños sociales y económicos que la extracción de carbón genera a raíz de la actividad permitida bajo los efectos de la resolución N° 717 del 03 de agosto de 2011. Así mismo, expresa que el acto administrativo demandado debe ser suspendido a fin de que se evite la comisión de un perjuicio irremediable sobre el ambiente, de acuerdo con el principio general de prevención dadas las probadas y flagrantes irregularidades e ilegalidades cometidas durante el trámite de la licencia ambiental.

Frente al particular, es importante señalar que tal y como quedo establecido en el acápite anterior y de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, tenemos que de acuerdo con la última visita técnica efectuada por CORPONOR de fecha 14 de abril de 2010⁵⁶, dentro del marco de la evaluación, seguimiento y control ambiental, se hicieron unos requerimientos al Sr. JULIO CESAR SALAZAR, a efectos de que se mejorará: 1. La valla de identificación con mensajes alusivos al medio ambiente. 2. El sistema de aguas producto de minería, como quiera que el existente no tiene capacidad y además presenta fugas. 3 Adoptar medidas especiales para evitarla subsidencia y evitar daños sobre la infraestructura vial y 4. Mejorar los trabajos para manejo en aguas de escorrenteria, en especial en sitios de cargue de minera junto a rumbones, sin

⁵⁶ Folio 346 a 348 del Cuad. No. 2

establecer, situación alguna, que diera cuenta de una amenaza ambiental inminente.

En este contexto, le cabe precisar al Despacho, que si bien existen múltiples documentos allegados al proceso mediante los cuales la comunidad indica la flagrante amenaza al medio ambiente, también lo es, que no existe dentro de un contexto imparcial, un elemento probatorio que lleve al Despacho a corroborar la efectiva inminencia de una amenaza ambiental, que haga necesaria en esta instancia procesal previa, decretar la medida cautelar solicitada.

Entonces, en la medida que la alegada amenaza ambiental referida por la parte demandante, no se encuentra plenamente acreditada en la actuación, no es posible inferir la inminencia de un riesgo o perjuicio irremediable, que haga procedente la medida cautelar, consistente en la suspensión provisional del acto administrativo cuya nulidad se solicita.

En mérito de lo anteriormente expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la solicitud elevada por la **COPORACION COLECTIVA DE ABOGADOS LUIS CARLOS PÉREZ**, de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en la resolución N° 717 del 03 de agosto de 2011, expedida por la **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL - CORPONOR**.

SEGUNDO: NOTIFICAR este proveído a las partes.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI

Magistrado.-

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO notifico a las partes la providencia anterior a las 8:00 a.m. hoy **03 SET 2013**

PALACIO DE JUSTICIA, BLOQUE C, OFICINA 405
CORREO INSTITUCIONAL DEL DESPACHO des01tanstd@cendoj.ramajudicial.gov.co

Secretario General