CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020)
Radicación: 73001 23 31 000 **2011 00611** 03
Accionantes: Personería Municipal de Ibagué
Accionados: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS (hoy Agencia Nacional de Minería), Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA, Municipio de Ibagué, Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado IBAL E.S.P. S.A., AngloGold Ashanti Colombia S.A.(hoy Sociedad Kedahda S.A.), Continental Gold Ltda. (hoy Negocios Mineros S.A.), Oro Barracuda Ltda., Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez.
Referencia: No es cierto que el Tribunal omitió pronunciarse sobre el argumento esgrimido por uno de los recurrentes relacionado con el agotamiento de jurisdicción alegado respecto del proceso 73001 33 31 003 2009 00068 00.
No es cierto que el Tribunal no resolvió la totalidad de las excepciones propuestas por las sociedades Negocios Mineros S.A. y AGA.
Es cierto que los títulos mineros otorgados en la cuenca de la Ríos Combeima, Coello y Cocora ponen en peligro el recurso hídrico que se encuentra en tales afluentes.
Es cierto que el Tribunal impartió órdenes sobre los títulos mineros que fueron objeto de renuncia por sus respectivos titulares.
Es cierto que el Tribunal Administrativo del Tolima no resolvió la objeción por error grave en contra del dictamen pericial practicado por la Universidad del Tolima.
No procede la objeción por error grave en contra del dictamen pericial si el mismo atendió el objeto para el que fue decretado.
No es cierto que el Tribunal en la sentencia recurrida exigiera a las empresas apelantes una licencia ambiental en la etapa de exploración minera.
No es cierto que el Tribunal anuló los contratos de concesión minera de propiedad de las sociedades recurrentes.

Procede la suspensión de los actos y contratos de concesión minera, cuando se acredita que los mismos amenazan en vulnerar los derechos colectivos invocados en el libelo introductorio.

No es posible aplicar el precedente establecido por la Corte Constitucional en la sentencia T – 622 de 2016, para la resolución del presente asunto.

No incurre en desconocimiento del precedente jurisprudencial horizontal, si en uno y otro caso la integración del mismo Tribunal es distinta.

No es cierto que el Tribunal omitió pronunciarse sobre los argumentos referidos a la falta de legitimación en la causa por pasiva expuestos por el Ministerio de Minas y Energía.

No está legitimado el Ministerio de Minas y Energía para garantizar la protección de los derechos colectivos objeto de la presente controversia.

SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de la **Agencia Nacional de Minería**, el **Ministerio de Minas y Energía**, el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, la **Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA**, **AngloGold Ashanti Colombia S.A.** y **Negocios Mineros S.A.**, en contra de la sentencia dictada el 30 de mayo de 2019 por el Tribunal Administrativo del Tolima.

I. SÍNTESIS DEL CASO

1.1. El señor Isaac Vargas Morales, actuando en calidad de Personero Municipal de Ibagué, presentó acción popular contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), el Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS (hoy Agencia Nacional de Minería), AngloGold Ashanti Colombia S.A. (hoy Sociedad Kedahda S.A.), Continental Gold Ltda. (hoy Negocios Mineros S.A.), Oro Barracuda Ltda., Fernando Montoya y Alberto Murillo y Eugenio Gómez, solicitando que se protegieran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o

sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a los derechos de los consumidores y usuarios.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó:

> *"**PRETENSIONES***
>
> *Comedidamente solicito que el Despacho efectúe las siguientes o similares declaraciones en la correspondiente sentencia que resuelva de fondo la presente acción:*
>
> ***PRIMERA:** Que **AMPARE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE TODOS LOS IBAGUEREÑOS** impidiendo que se desarrollen procesos de exploración y explotación minera aurífera en la cuenca del Río Coello – Río Combeima y Río Cocora.*
>
> ***SEGUNDA:** Que como consecuencia de la declaración de amparo de los derechos colectivos declare la extinción de todos los derechos que la empresa **ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A.** pudiera tener con ocasión de la suscripción de los Contratos de Concesión correspondientes a los títulos mineros **GEB-10N, GLN-093, GNL-094, GNL-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HEM-095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKQ-102 y FEE-121**; De* (Sic) *igual forma solicitamos declare la extinción de todos los derechos que los particulares **FERNANDO MONTOYA**, identificado con cédula de ciudadanía número 14.242.507, **ALBERTO MORILLO**, identificado con cédula de ciudadanía número 93.394.779 y **EUGENIO GOMEZ*** (Sic)*, identificado con cédula de ciudadanía número 11.428.085, pudiera tener con ocasión de la suscripción de los Contratos de Concesión correspondientes al título minero **BIJ-151**. Así como los derechos que tenga la empresa **CONTINENTAL GOLD LTDA**, respecto del título minero HEB-166 y en los mismos términos que se declare la extinción de todos los derechos que la empresa y/o señora NANCY MORENO GUERRERO (ORO BARRACUDA LTDA) pueda tener con ocasión de la suscripción del contrato de concesión correspondiente al título minero **JAS-08221**.*
>
> ***TERCERA:** Que se le prohíba a **INGEOMINAS** que celebre contratos de concesión para adelantar procesos de exploración y explotación minera aurífera de la Cuenca mayor del Río Coello – Río Combeima y Río Cocora."*

Como sustento fáctico de las pretensiones se adujo que el Instituto Colombiano de Geología y Minería (en adelante INGEOMINAS) suscribió con la empresa AngloGold

Ashanti Colombia S.A. (en adelante AGA), contratos de concesión correspondientes a los títulos mineros: (i) GEB-10N, (ii) GLN-093, (iii) GLN-094, (iv) GLN-095, (v) ELJ-113, (vi) HB7-086, (vii) JB6-15011, (viii) HEG-153, (ix) JB6-14541, (x) HEM-095, (xi) HEM-096, (xii) HEM-09414X, (xiii) HEM-09413X, (xiv) HHV-08231, (xv) JB6-14521, (xvi) JB5-15421, (xvii) JB5-15401, (xviii) HEG-154, (xix) GLT-081, (xx) CG3-145, (xxi) EKQ-102, (xxii) FEE-121. Con la sociedad Continental Gold Ltda. respecto del título HEB-166. Con los particulares Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez por el título BIJ-151, y con Nancy Moreno Guerrero (Oro Barracuda Ltda.) en relación con el título minero JAS-0821. Los citados títulos mineros fueron otorgados para desarrollar actividades de exploración y explotación aurífera en la cuenca de los ríos Combeima y Cocora, los cuales están catalogados como áreas estratégicas para el abastecimiento hídrico actual y futuro de la ciudad de Ibagué.

Argumentó que, de conformidad con el Acuerdo nro. 032 de 9 de noviembre de 2006, expedido por el Consejo Directivo de Cortolima, los citados ríos hacen parte de la Cuenca Mayor del Río Coello, y mediante Resolución nro. 1765 del 20 de abril de 2011, Cortolima declaró el agotamiento del recurso hídrico.

Expuso que, según las coordenadas de los anteriores títulos mineros, la exploración y explotación aurífera a gran escala se realizará en una sección de los Cañones de los Ríos Combeima y Cocora, afectando la calidad y el abastecimiento de agua para el consumo humano de la población actual y futura de la ciudad de Ibagué. Explicó que dicha afectación cobija además a la población rural y los sectores industrial, agrícola y pecuario, que son los que soportan la economía y la seguridad alimentaria de la zona. Esto, debido a que el Río Coello abastece el sesenta por ciento (60%) de la población del Departamento del Tolima, a cuatrocientos cincuenta mil (450.000) habitantes del casco urbano del Municipio de Ibagué y a treinta mil (30.000) hectáreas destinadas a la producción agropecuaria.

Afirmó que los títulos mineros EKQ-102 y GLN-093 de la empresa AngloGold Ashanti Colombia S.A. se encuentran ubicados en las bocatomas del acueducto del Municipio de Ibagué, esto es, el primero sobre la Quebrada Cay y el segundo, sobre el Río Combeima. Adicionalmente, que el título minero HEB-166 de la empresa Continental Gold Ltda. está sobre la bocatoma del acueducto complementario o alterno en la cuenca del Río Cocora, poniendo en riesgo el recurso hídrico y vulnerando las

disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 79, 80, 333 y 334 de la Constitución Política.

Sostuvo que INGEOMINAS otorgó títulos mineros sobre predios adquiridos con recursos públicos del Municipio de Ibagué y la Empresa Ibaguereña de Acueducto y Alcantarillado E.S.P. S.A. (en adelante IBAL E.S.P. S.A.) con la finalidad de garantizar el suministro de agua potable para las generaciones actuales y futuras de la ciudad, y que, además, se encuentran en la cuenca del Río Combeima. Relacionó los predios así:

NOMBRE DEL PREDIO	**PROPIETARIO**	**TÍTULO MINERO**	**TIPO MINERAL**	**EMPRESA**
BELLAVISTA	ALCALDÍA	HEM-09413X	ORO Y DEMÁS CONCESIBLES	NEGOCIOS MINEROS SA
EL BRILLANTE	MUNICIPIO DE IBAGUÉ	EKQ-102	ORO Y DEMAS CONCESIBLES	ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA SA
EL BRILLANTE	MUNICIPIO DE IBAGUÉ	FEE-121	MINERAL DE ORO Y DEMÁS CONCESIBLES	ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA SA
EL ESPEJO	MUNICIPIO DE IBAGUÉ	FEE-121	MINERAL DE ORO Y DEMÁS CONCESIBLES	ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA SA
EL HUMEDAL	IBAL – ASOCOMBEIMA-CORTOLIMA	JAS-08221	ORO Y DEMÁS CONCESIBLES	ORO BARRACUDA – NANCY MORENO
EL PALMAR	CORTOLIMA-IBAL	JAS-08221	ORO Y DEMÁS CONCESIBLES	ORO BARRACUDA – NANCY MORENO
EL PORVENIR	IBAL – ASOCOMBEIMA-ALCALDÍA	JAS-08221	ORO Y DEMÁS CONCESIBLES	ORO BARRACUDA – NANCY MORENO
EL REFLEJO	MUNICIPIO DE IBAGUÉ	FEE-121	MINERAL DE ORO Y DEMÁS CONCESIBLES	ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA SA
HUMEDAL	CORTOLIMA - IBAL – ASOCOMBEIMA	JAS-08221	ORO Y DEMÁS CONCESIBLES	ORO BARRACUDA – NANCY MORENO
LA CRISTALINA	MUNICIPIO DE IBAGUÉ	GLN-093	MINERAL DE COBRE, PLATA, PLATINO, ZINC MOLIBDENO Y ORO	ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA SA
LA SUIZA	ALCALDÍA DE IBAGUÉ	GNL-093	MINERAL DE COBRE, PLATA, PLATINO, ZINC MOLIBDENO Y ORO	ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA SA
LA ZULIA	ALCALDÍA DE IBAGUÉ	HEM-096	ORO Y DEMÁS CONCESIBLES	NEGOCIOS MINEROS SA
SAN ISIDRO	MUNICIPIO DE IBAGUÉ	HE3-091	ORO Y DEMÁS CONCESIBLES	ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA SA

LA TABEIDA	MUNICIPIO DE IBAGUÉ	HEG-153	ZINC, COBRE, PLATA, MOLIBDENO, PLATINO Y ORO	ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA SA

Manifestó que el Río Combeima nace en el Nevado del Tolima a cinco mil doscientos (5.200) metros sobre el nivel del mar, y el Río Cocora en la Vereda Las Dantas a tres mil seiscientos (3.600) metros sobre el nivel del mar, los cuales desembocan en el Río Coello, respecto del que se declaró el agotamiento del recurso hídrico mediante la Resolución nro. 1765 de 2011. De ahí que permitir el desarrollo de actividades mineras a cargo de los demandados y de algunos particulares en la cuenca de éstos, independientemente del proceso de extracción que empleen, además de poner en riesgo el abastecimiento del recurso hídrico en el Departamento del Tolima, implica el incumplimiento de los deberes estatales de protección del medio ambiente.

Resaltó que, de acuerdo con la doctrina, la exploración y explotación de recursos minerales incide en los recursos naturales en los siguientes aspectos: (i) afecta el componente biótico, social y cultural, (ii) devasta la superficie, modifica severamente la morfología del terreno, destruye las áreas aptas para las actividades agropecuarias, la fauna y flora, así como las condiciones geológicas y ambientales que permiten el ciclo hidrológico alterando el agua del lugar, (iii) perturba el entorno en general producto del ruido generado en las distintas operaciones de la actividad, (iv) contamina el aire, (vi) altera las aguas superficiales, subterráneas y freáticas, (vii) modifica el microclima y (viii) impacta negativamente las condiciones geomorfológica y paisajísticas del lugar.

Agregó que, por medio del Acuerdo nro. 011 de 2003, Cortolima priorizó y declaró en ordenación las cuencas hidrográficas no compartidas en el área de jurisdicción de la Corporación, dentro del cual el Río Coello fue categorizado como prioridad uno (1) para el Departamento del Tolima, del cual hacen parte, a su vez, las cuencas de los Ríos Combeima y Cocora.

Indicó que el Acuerdo nro. 026 del 13 de noviembre de 2007 adoptó el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrológica del Río Coello, en el cual se definieron los usos del suelo que permiten garantizar la sostenibilidad ambiental del mismo,

estableciendo las áreas que deben ser preservadas y protegidas para asegurar el suministro de agua a las zonas rurales y urbanas de la ciudad de Ibagué.

Argumentó que el uso del suelo en el Municipio de Ibagué se encuentra regulado en el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado a través del Acuerdo nro. 116 de 2000, y en él se adoptaron las disposiciones del Decreto 1729 de 2002, proferido por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuanto a los usos del suelo, y en ese sentido, que las actividades que se desarrollen deben propender por la conservación de la cuenca del Río Combeima, excluyendo entonces las actividades mineras, las cuales no contribuyen a dicho fin.

Por último, alegó que el CONPES 3750 de 2009, denominado *"Estrategias de Mitigación de Riesgo en la Cuenca del Río Combeima para Garantizar el Abastecimiento de Agua en la ciudad de Ibagué"*, trata aspectos importantes en cuanto al manejo de la cobertura vegetal, la adquisición de predios, la gestión del riesgo y la estabilización del régimen hídrico en la cuenca de dicho río, y en virtud del cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (en adelante MADS), Cortolima, la Gobernación del Tolima, IBAL E.S.P. S.A. y el Municipio de Ibagué están ejecutando inversiones por valor aproximado de cincuenta y cuatro mil cien millones de pesos ($54.100.000.000), para el mejoramiento de la cuenca del Río Combeima, lo que significa que la concesión de títulos mineros sobre éste y los otros ríos referidos, además de amenazar el recurso hídrico, constituye un detrimento patrimonial.

II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN

2.1. La acción popular fue presentada el día 8 de septiembre de 2011, ante el Tribunal Administrativo del Tolima[1], que, mediante providencia del 30 de septiembre de 2011, admitió la demanda y dispuso la notificación del INGEOMINAS, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, AngloGold Ashanti Colombia S.A., Continental Gold Ltda., Negocios Mineros S.A., y los señores Fernando Montoya, Alberto Murillo, Eugenio Gómez y Nancy Moreno Guerrero (Oro Barracuda Ltda.), así como del Ministerio Público, y ordenó vincular a Cortolima, al Municipio de Ibagué y a IBAL E.S.P. S.A.

[1] *Folio 2 del cuaderno nro. 1.*

También decretó como medida cautelar la suspensión inmediata de los contratos de concesión contenidos en los títulos mineros GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKQ-102, FEE-121, HEM-095, HEM-096, HEM-09414X, HEM-07413X, BIJ-151, HEB-166 y JAS-08221.[2]

2.2. Por su parte, las accionadas contestaron la demanda, esgrimiendo los siguientes argumentos:

2.2.1. **INGEOMINAS,** luego de citar algunos aspectos relacionados con la naturaleza jurídica de la entidad y el marco normativo que le es aplicable frente a las actividades de exploración y explotación minera, manifestó que la mayoría de los títulos mineros a que se refiere la presente acción popular se encontraban en etapa de exploración; además, que el título GEB-10N se terminó por renuncia del concesionario.

De acuerdo con el anterior reporte, concluyó que: (i) la industria minera comprende las etapas de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación y beneficio, (ii) los contratos de concesión del asunto están en etapa de exploración, por lo que los estudios, trabajos y obras que se ejecuten hasta este momento tienen como finalidad establecer y calcular técnicamente las reservas de mineral o minerales, la ubicación y características de los depósitos o yacimientos, la elaboración del plan minero, los medios y métodos de explotación, la escala y duración factible de la producción, (iii) la etapa de exploración tiene un término de duración de tres (3) años siguientes a la inscripción del contrato, prorrogable hasta por dos (2) años más, (iv) durante la etapa de exploración no hay lugar a realizar tareas de explotación, y en ella se debe dar cumplimiento a las Guías Minero Ambiental expedidas por el Ministerio de Minas y Energía de forma conjunta con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, (v) en los títulos mineros regidos por la Ley 685 de 2001 el inicio de las tareas de explotación está supeditado a que se cuente con la licencia ambiental, y la aprobación del estudio de factibilidad por parte de la autoridad ambiental.

[2] *Folios 163 a 183 del cuaderno nro. 1.*

Alegó que, una vez verificada y estudiada la localización de Contratos de Concesión Minera nro. HB7-086, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, GLT-081, CG3-145, JAS-08221, HHV-08231, HEG-153, JBG-14541, HEM-095 y JB6-15011, se logró *"constatar que los mismos hacen parte de la reserva forestal que de conformidad con lo señalado en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, modificada por la Ley 1382 de 2011, permiten a la autoridad minera otorgar los respectivos contratos de concesión, tal y como se puede verificar con el reporte geográfico anexo como prueba dentro de la presente acción popular."*[3]. Así mismo, aludió a que el artículo 36 *ibídem* se refiere a los efectos de la exclusión de las actividades mineras tienen en las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales frente a los contratos de concesión que otorgue la autoridad minera, de lo que concluye que tal exclusión está circunscrita a los parques y no a las zonas de reserva forestal, tal como lo entiende de la exposición de motivos de la Ley 685 de 2001, contenida en la Gaceta del Congreso nro. 113 del 14 de abril de 2000 y lo dicho en la sentencia C-649 de 1997.

Afirmó que *"la Autoridad Minera puede otorgar contratos de concesión en áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestal a pesar de que las mismas se encuentren excluidas para el ejercicio de trabajos y obra de exploración y explotación mineras, siempre y cuando la Autoridad Ambiental haya decretado la sustracción de las mismas"*[4], sin que para ello sea indispensable que se introduzcan cláusulas que hagan referencia a este aspecto en los contratos, puesto que la exclusión opera de pleno derecho.

Precisó que, según los reportes gráficos anexos a la contestación, los Contratos nro. HEM-096, HEM-09414X, EKQ-102, BIJ-151, FEE-121, HEG-154, HEB-166, JB5-15401, JB6-14521, JB5-15421 se encuentran dentro de un área que no está restringida para la minería, por lo que contaba con facultad para otorgarlos. En cuanto a los Contratos nro. GLN-093 y HEM-09413X, dijo que una parte de ellos se encuentra dentro de una zona de reserva forestal protectora; no obstante, el área que con ella confluye fue objeto de recorte.

---

[3] *Folio 417 vuelto del cuaderno nro. 3.*
[4] *Folio 419 vuelto ibídem.*

Concluyó que, al otorgar los contratos de concesión minera a que se refiere el presente proceso, actuó en atención de su misión, en aras del interés público y con el fin de fomentar y estimular la industria minera en el país, sin que por ello pueda atribuírsele responsabilidad en la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuyo amparo se solicita.[5]

2.2.2. La **ANLA** solicitó se denegaran las súplicas de la demanda y formuló las excepciones que tituló *"FALTA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL EN LA CAUSA POR PASIVA", "INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL"* y *"SEGUIMIENTOS HECHOS POR EL MAVDT,* hoy, *MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES".*

La primera de las excepciones propuestas la fundamentó en que, teniendo en cuenta el contenido y alcance de las pretensiones y hechos de la demanda, carece de competencia funcional y territorial para el manejo y control de concesiones mineras, los cuales están referidos a títulos mineros otorgados por INGEOMINAS, máxime cuando éstos se encuentran en etapa de exploración, por lo que sólo conocerá de este asunto hasta que se presente el Estudio de Impacto Ambiental como requisito para la obtención de la licencia ambiental en virtud de los artículos 49 y siguientes de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2820 de 2010; cuestión que no ha acontecido pues hasta el momento de contestar la demanda, AGA no ha acudido a los trámites para tal fin, respecto de los títulos a que se refiere el presente proceso.

La segunda excepción fue sustentada aduciendo que no es responsable de las afectaciones alegadas por el actor popular, en la medida en que no ha incurrido en falla del servicio, de tal manera que le sea imputable la relación causal entre la situación fáctica que presuntamente genera la afectación y el servicio prestado por la entidad. Como sustento de tal afirmación se refirió a la sentencia del 16 de julio de 1996, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el expediente nro. S456.

[5] *Folios 405 a 421 del Cuaderno nro. 3.*

Respecto de la última excepción, argumentó que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en su momento, a través de la Dirección de Licencias Ambientales, Permisos y Trámites Ambientales, abrió investigación administrativa sancionatoria contra la empresa AGA mediante Resolución nro. 2410 del 23 de diciembre de 2008, por la presunta infracción a las normas ambientales, toda vez que realizó actividades de exploración previo a que se realizara la sustracción de la Reserva Forestal Central.

Luego de describir las actuaciones surtidas al interior de la citada investigación, aseveró que, a través de la Resolución nro. 1481 del 30 de julio de 2010, se declaró responsable a la empresa investigada y se le impuso una multa de ciento treinta y nueve millones doscientos cincuenta y seis mil pesos ($139.256.000), lo que significa que se ha controlado el manejo inadecuado ambiental hecho por AGA en la fase exploratoria del proyecto minero que desarrolla.[6]

2.2.3. El señor **Fernando Montoya Garay** contestó la demanda aduciendo que en la mina La Guayaba no se está realizando ningún tipo de trabajo minero, y que la explotación no se pretende hacer a cielo abierto, sino por socavón, tal como lo demuestran los túneles existentes.

Expuso que esta mina es catalogada como pequeña minería al contar con diecisiete (17) hectáreas y mil quinientos (1500) metros, de ahí que no haya causado ni causará ningún impacto ambiental. Adujo que, como consecuencia de ello, Cortolima le otorgó licencia de exploración en el año 2002, y está en trámite la licencia de explotación.

Agregó que no tiene la intención de contaminar el medio ambiente, por lo que el Plan de Trabajo y Obras (en adelante PTO) y el Plan de Trabajo e Inversiones (en adelante PTI) que se presentó ante INGEOMINAS con las especificaciones de la exploración y explotación, no contempla la utilización de mercurio o cianuro, sino que en su reemplazo se utilizarán molinos de impacto y mesas de vibración.[7]

[6] *Folios 433 a 437 ibídem.*
[7] *Folios 383 a 384 del Cuaderno nro. 1.*

2.2.4. El señor **Alberto Murillo Sánchez** se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, reiterando en su integridad los argumentos expuestos por el señor Fernando Montoya Garay, y señalando que es titular de la licencia de explotación nro. BIJ-151, que fue inscrita en el Registro Nacional Minero el 9 de mayo de 2010 con una vigencia de diez (10) años, previo el cumplimiento de los requisitos técnicos impuestos por INGEOMINAS en la etapa de exploración, tal como quedó consignado en el PTI aprobado.

Aclaró que a la fecha del escrito de contestación no estaban desarrollando actividades de explotación, puesto que no contaban con licencia ambiental.[8]

2.2.5. La sociedad **Negocios Mineros S.A** se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y propuso las excepciones de mérito que denominó: (i) *"La actividad mineraes* (Sic) *es una actividad económica constitucional y legalmente legítima y la posibilidad de desarrollo no implica, per se, la vulneración de ningún derecho",* (ii) *"Sólo el legislador* (Sic) *está facultado constitucionalmente para prohibir el desarrollo de actividades mineras en zonas del territorio nacional por lo que ninguna autoridad de cualquier nivel, si siquiera un juez, podría prohibirlas por el solo hecho de ser actividades mineras"*, (iii) *"La armonización de la actividad minera con el derecho a gozar de un medio ambiente sano se garantiza con la debida y oportuna aplicación del bloque de legalidad establecido para el desarrollo de este tipo de actividad económica y no con una acción judicial basada en prejuicios y prevenciones generales, teóricas e infundadas en el caso concreto",* y (iv) *"Los títulos mineros de NEGOCIOS MINEROS se obtuvieron previo el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones y procedimientos legalmente previstos para tal fin, y el otorgamiento de los mismos se encuentra fundamentado en sendos actos administrativos que gozan de presunción de legalidad y ejecutorios"*.

Indicó que no todos los títulos mineros otorgados a los accionados se encuentren ubicados en las cuencas geográficas a que se refiere la demanda, por lo que no es cierto que éstos conlleven *per se* un riesgo de desabastecimiento hídrico para la ciudad de Ibagué, pues el ordenamiento jurídico prevé una serie de requisitos en

[8] *Folios 4612 a 463 del Cuaderno nro. 3.*

materia ambiental que deben ser cumplidos por las empresas que como ella se dedican a la minería legal.

Arguyó que el demandante no aportó copia auténtica de la Resolución nro. 1765 de 2011 ni de su publicación, por lo que, al tratarse de un acto administrativo territorial es inoponible a terceros e inaplicable en el presente caso, a la luz de los artículos 43 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA) y 188 del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC). Así mismo, además que dicha resolución presenta irregularidades, y por tanto se está cuestionando su legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ya que Cortolima para su expedición utilizó una metodología técnicamente inadecuada e información desactualizada e incompleta para declarar el agotamiento de la cuenca hidrográfica.

Informó que la Constitución Política y la ley autorizan el otorgamiento de títulos mineros sin consideración a la propiedad de los predios en los que éstos se ubiquen, teniendo en cuenta que éstos se conceden sobre los recursos naturales que se ubican en el subsuelo, el cual es propiedad exclusiva del Estado como lo dispone el artículo 332 Superior.

Expuso que la acción popular no es el instrumento judicial idóneo para demostrar la compatibilidad o incompatibilidad de un proyecto minero con la conservación del medio ambiente, en tanto esto implicaría una suplantación del rol del Legislador por parte del Juez y el desconocimiento de los principios de separación de poderes y legalidad, en la medida que fue el Legislador el que definió los procedimientos administrativos para el desarrollo de las actividades mineras, las cuales pueden estar en armonía con el derecho al goce de un medio ambiente sano, de suerte que no cualquier tipo de extracción constituye una amenaza grave e inminente de los derechos colectivos que se solicita sean amparados.

Cuestionó que no es un hecho notorio, como lo afirma el accionante, que cualquier perturbación a la cuenca de los Ríos Combeima y Cocora pueda afectar de forma grave la disponibilidad hídrica para el consumo humano y el desarrollo de la ciudad de Ibagué, en vista de que no se cumplen con los requisitos adjetivos para dar por cierta tal aseveración, al involucrar consideraciones técnicas como los índices de escasez hídrica, la existencia de concesiones, los registros históricos de caudales, las

metodologías de aforo hídrico y muchas otras variables que incluso son desconocidas por los jueces. Adicionó que, de tener acreditado este hecho con la existencia de la Resolución nro. 1765 de 2011, es preciso recordar que la misma tiene efectos exclusivos sobre las solicitudes de concesiones de agua que se presenten con posterioridad a su entrada en vigencia, y no sobre situaciones consolidadas como lo son los títulos mineros de los demandados.

Mencionó que el actor popular desconoce que la sola existencia de un título minero no tiene la entidad de afectar los recursos naturales, sino que, por el contrario, lo serán las conductas de sus titulares, y en tal escenario, deberá entonces demostrarse su efecto dañino y el nexo causal, lo que no se hizo ni mucho menos se argumentó en la demanda, limitándose a lanzar aseveraciones genéricas y abstractas sobre la minería, pero sin describir conductas imputables o la inminencia de causación de un daño ambiental concreto, cierto y real, máxime si los involucrados en este caso se encuentran en etapa de exploración y sin definirse el tipo de minería a desarrollar, ni su metodología.

Señaló que no es cierto que el Acuerdo nro. 26 del 13 de noviembre de 2007, expedido por Cortolima, haya adoptado el POMCA de la cuenca del Río Coello, porque tal actuación aconteció fue a través del Acuerdo nro. 32 del 9 de noviembre de 2006, y en ese sentido lo que hizo el primero de los citados acuerdos fue reglamentar los usos de los suelos zonificados conforme con el POMCA, y frente a los cuales el actor no ha cumplido con la carga probatoria de su contenido.

Resaltó que la actividad minera es una actividad económica que cuenta con respaldo constitucional y legal en los artículos 333 y 361 de la Constitución Política y 1º de la Ley 685 de 2001; y que el Legislador es el único facultado para prohibir el desarrollo de la minería en el territorio nacional, excluyendo así a las autoridades administrativas y judiciales.

Concluyó que los títulos mineros de los que es titular se obtuvieron por el cumplimiento de los requisitos legales en el marco del procedimiento establecido por el Legislador

para tal efecto, por lo que los actos administrativos que los amparan gozan de presunción de legalidad.[9]

2.2.6. La sociedad **Oro Barracuda S.A.** contestó la demanda manifestando que, previo cumplimiento de los presupuestos legales, celebró Contrato de Concesión Minera nro. JAS-08221 con el INGEOMINAS, el cual se encuentra en la cuenca del Río Coello, pero no afecta en modo alguno el recurso hídrico.

Aludió a que no se aportó al proceso la Resolución nro. 1765 del 20 de abril de 2011, la cual no sólo debe ser aplicable a las actividades mineras, sino que debe hacerse extensiva a las demás actividades a las que se refiere el hecho sexto de la demanda, como es el caso de la agricultura y la ganadería, que también ponen en riesgo el recurso hídrico de los ibaguereños. Añadió que actualmente cursa ante el Consejo de Estado una demanda de nulidad contra dicho acto administrativo, por cuanto es ineficaz e inoponible a terceros por no haberse cumplido con el requisito de publicidad, y carecer de fundamentación técnica.

Manifestó que, si bien es cierto el título minero antes citado se encuentra en una sección de los cañones de Combeima y Cocora, tal situación no acredita una incidencia negativa en el recurso hídrico, principalmente porque no se ha llevado a cabo ningún tipo de obra o trabajo minero, razón por la que no es dable afirmar la existencia de un deterioro a la calidad del agua y problemas de abastecimiento actual o futuro de la ciudad de Ibagué, de acuerdo con la interpretación de los índices de escasez previstos en la Resolución nro. 865 de 2004, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Insistió en que en el presente proceso no se aportó prueba de la publicación de la Resolución nro. 1765 del 20 de abril de 2011, ni copia auténtica de la misma, de tal manera que es inoponible a terceros y no podrá ser tenida como prueba, puesto que se trata de un acto administrativo territorial, según los artículos 43 del CCA y 188 del CPC, y no posee sustento técnico, de manera que ha perdido su fuerza ejecutoria en los términos del numeral 2 del artículo 66 del CCA.

[9] *Folios 921 a 961 del Cuaderno nro. 5.*

Dijo que INGEOMINAS no incurrió en omisión o extralimitación de funciones al conferirle el título minero, dado que para ello se cumplieron los requisitos legales previstos para esos efectos. Igualmente, sostuvo que exigió a la mencionada sociedad que, previo a iniciar cualquier trabajo de exploración, debía obtener la sustracción del área de que trata el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, como quiera que el citado título se encontraba casi en un setenta (70%) en un área de una reserva forestal creada mediante la Ley 2 de 1959.

Adujo que los medios e instrumentos que garantizan la conservación del medio ambiente en el desarrollo de actividades mineras ya se encuentran presupuestados y debidamente reglamentados en la legislación, dentro de los cuales se destacan el cumplimiento de las Guías Minero Ambiental, la presentación y aprobación de estudios ambientales y la obtención de licencia ambiental, tal como lo disponen los artículos 81, 199, 204 y 205 del Código de Minas, así como los artículos 7, 8, 9 y 49 de la Ley 99 de 1993.

Aseveró que, conforme a los artículos 37 y 38 de la Ley 685 de 2001, los Planes de Ordenamiento Territorial no pueden prohibir la realización de actividades mineras.[10]

2.2.7. La Curadora *Ad Litem* del señor **Eugenio Gómez** contestó la demanda manifestando atenerse a lo probado en el curso del proceso.[11]

2.2.8. La sociedad **Anglogold Ashanti Colombia S.A.,** a través de escrito del 3 de octubre de 2011, pidió rechazar la demanda con fundamento en la ocurrencia del fenómeno procesal de agotamiento de jurisdicción, en relación con el proceso 73001 33 31 03 2009 00068 promovido por la Asociación del Distrito de Adecuación de Tierras de los Ríos Coello Cucuna – Usocoello el 5 de marzo de 2009, por cuanto estimó que en ambos se discute la presunta vulneración de los mismos derechos colectivos, y además presentan identidad de objeto y de causa. Agregó que en dicho proceso interviene la Personería Municipal de Ibagué como coadyuvante conforme a lo dispuesto en auto del 6 de julio de 2009, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Ibagué.[12]

---

[10] Folios 1075 a 1102 del Cuaderno nro. 6.
[11] Folio 1316 a 1318 del Cuaderno nro. 7.
[12] Folios 255 a 234 del Cuaderno nro. 2,

Posteriormente, en el escrito de contestación de la demanda, solicitó se denegaran las súplicas de la demanda y propuso las excepciones que denominó: (i) *"la actividad minera es una actividad legítima que está plenamente reconocida en la Constitución y la Ley"*, (ii) *"La acción popular no procede para buscar la extinción de los derechos válidamente adquiridos por Anglogold sobre sus títulos mineros"*, (iii) *"Los títulos mineros de Anglogold gozan de presunción de legalidad y no pueden ser desconocidos mediante esta acción popular"*, (iv) *"Los derechos de Anglogold válidamente adquiridos en virtud de sus títulos mineros están amparados por la Constitución y la Ley y no pueden ser desconocidos por el actor popular*", (v*) "La actividad minera no constituye en sí misma violación alguna de los derechos colectivos"*, (vi) *"Las pretensiones de la demanda no pueden ser resueltas favorablemente ya que el fallo en ese sentido significaría que el juez de esta acción popular usurpó competencias de otras ramas del poder público"*, (vii) *"Inexistencia de peligro, amenaza o vulneración de derechos colectivos"*, (viii) *"El actor popular sin fundamento alguno presume la mala fe de las autoridades y de los beneficiarios de los títulos mineros"*, (ix) *"El actor popular no cumplió con la carga de la prueba que le impone la ley"*, (x) *"Anglogold ha actuado estrictamente en cumplimiento del ordenamiento jurídico. La actividad minera no constituye en sí misma violación alguna a los derechos colectivos invocados por el actor popular*", (xi) *"El Código Minero y la Ley 99 de 1993 son desarrollo del mandato constitucional del Estado de proteger el medio ambiente y, en ese orden de ideas, el acatamiento de estas normas garantiza el respecto y la no vulneración de los derechos colectivos invocados en esta acción popular"*, (xii) *"El actor popular funda su acción en meras hipótesis y especulaciones. Inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos invocados"*, (xiii) *"Inexistencia de una conducta ilegítima imputable a la sociedad que represento"*, (xiv) *"El marco legal existente está previsto para que las actividades de minería legal se desarrollen sin comprometer el derecho al medio ambiente"*.

La primera de las excepciones propuestas la sustentó en que la solicitud de extinción de los títulos mineros otorgados por INGEOMINAS desconoce que en Colombia la minería es una actividad legítima amparada por la Constitución y la ley, en las que se describen la condiciones bajo las cuales se pude realizar de una forma equilibrada con el medio ambiente y sin que se vulneren derechos colectivos. En ese orden de ideas, citó los artículos 334 y 336 de la Constitución, la Ley 99 de 1993, el artículo 1º

de la Ley 685 de 2001, para concluir que son estas normas y las autoridades allí reconocidas a las que compete verificar el estricto cumplimiento de la reglamentación minero ambiental para minería legal, y no al juez constitucional.

Luego de identificar y explicar en detalle cada una de las fases que comprenden la industria minera, señaló que los títulos mineros de los cuales es titular están en la fase de exploración, por lo que no requiere licencia ambiental, y cuyo resultado no conduce indefectiblemente a que se realicen labores de explotación, caso en el cual se adelantará el trámite administrativo correspondiente para la obtención de la licencia ambiental, en el que cualquier persona puede intervenir.

Puso de presente que ha cumplido con todos los presupuestos legales para desarrollar las etapas de prospección y exploración.

La segunda excepción se fundamentó en que la pretensión, referida a la extinción de los derechos que esta empresa tiene con ocasión de los contratos de concesión suscrito con INGEOMINAS, excede el objeto de la acción popular descrito en el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), en razón a que, más allá de la discusión sobre la aplicabilidad de esta disposición en el caso concreto, al haberse interpuesto la demanda con anterioridad a su entrada en vigencia, la jurisprudencia constitucional definió en sentencia C-644 de 2011 que *"no puede por vía de Acción Popular declararse la nulidad de un contrato con el Estado ni mucho menos extinguirse los derechos válidamente adquiridos por una particular bajo un contrato celebrado con el Estado"*[13], posición que, aduce, fue respaldada por la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de tutela del 29 de marzo de 2012, dictada dentro del expediente nro. 11001 03 15 000 2012 00058 00, en la cual se ampararon los derechos fundamentales de una de las partes en una acción popular por desconocer el precedente fijado en la aludida sentencia de constitucionalidad, al declarar la nulidad de un contrato estatal.

Añadió que el artículo 289 del Código de Minas establece que *"solamente la Administración, el concesionario, los terceros que acrediten interés directo y el*

[13] *Folio 1428 del Cuaderno nro. 8.*

Ministerio Público, podrán pedir que se declare la inexistencia o nulidad del contrato de concesión minera, en las condiciones y con los requisitos señalados en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo"[14], y por eso la acción popular no es un mecanismo judicial válido para resolver controversias como la sometida a consideración del juez constitucional en esta oportunidad.

En cuanto a la tercera excepción, afirmó que ni el demandante ni el juez constitucional pueden desconocer los títulos mineros de propiedad de esa empresa, ya que éstos fueron expedidos luego de agotar el procedimiento administrativo reglamentario, en razón del cual la administración válidamente resolvió celebrar contratos de concesión, que constituyen la manifestación de la voluntad de la administración que no han sido cuestionada ni controvertida judicialmente a través de los medios de control procedentes, estando cobijados en consecuencia por lo dispuesto en los artículos 89, 91 y 97 del CPACA, en lo atinente al carácter ejecutorio, la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos y la imposibilidad de su revocatoria de forma directa.

Frente a la cuarta excepción, explicó que las prerrogativas derivadas de los títulos mineros de AGA constituyen derechos adquiridos que están amparados por los artículos 58, 84 y 333 de la Constitución, cuyo desconocimiento implicaría la transgresión de estas normas constitucionales, debido a que éste obliga a las autoridades a garantizar la propiedad privada.

Anotó, en relación con la quinta excepción, que la afirmación según la cual la sola existencia de títulos mineros en las zonas a que se refiere la demanda vulnera los derechos colectivos, carece de fundamento jurídico y parte del desconocimiento del marco normativo de la actividad minera, teniendo en cuenta que es permitida constitucional y legalmente.

Para fundamentar la excepción relacionada con que una decisión estimatoria de las pretensiones de la demanda significa la usurpación de las competencias de las otras ramas del poder público, agregó que: (i) la acción popular no es la vía judicial procedente para declarar la extinción de los derechos legalmente adquiridos por medio de títulos mineros, (ii) tales derechos deben ser respetados y garantizados por las autoridades públicas, (iii) la actividad minera está suficientemente regulada en

[14] *Folio 1430 ibídem.*

Colombia (Ley 99 de 1993, la Ley 685 de 2001), por lo que la autoridad judicial carece de atribuciones para desconocer las actuaciones de otras entidades en la expedición de títulos mineros como las reconocidas a INGEOMINAS, a quien compete la celebración de los contratos de concesión, y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para expedir las Guías Minero Ambiental y otorgar licencias ambientales.

La séptima y octava excepciones se sustentaron en que, como AGA ha cumplido con las normas vigentes para el ejercicio de su actividad minera y, por ende, no existe en este caso amenaza o vulneración de derechos colectivos que sean su responsabilidad, en tanto no hay prueba del daño o peligro y tampoco se indica que el mismo sea cierto y actual, y tampoco de la relación directa entre éstos y la conducta que se identifica como generadora. Señaló que el actor parte de especulaciones y suposiciones sin aportar prueba de su dicho, presumiendo la mala fe de las entidades involucradas y sin solicitar alguna prueba para demostrar una actuación contraria a la ley que le sea imputable.

Finalmente, para respaldar la última de las excepciones propuestas, argumentó que el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 exige al demandante acreditar y probar los hechos, acciones u omisiones que fundamentan sus peticiones y que, a su juicio, constituyen la amenaza o transgresión de los derechos colectivos cuyo amparo solicita, obligación que se incumplió, a causa de que en el presente caso la demanda se basa en supuestos fácticos hipotéticos e imaginarios, lo cual debe derivar en el rechazo de las pretensiones.

Las demás excepciones se fundamentaron en idénticos argumentos a los expuestos anteriormente.

Aunado a lo dicho, sostuvo que es equívoco considerar que cualquier actividad minera que se realice en la cuenca de los ríos Combeima, Cocora y Coello forzosamente afectará el recurso hídrico, en la medida que la misma está regulada y con ello se garantiza que se lleve a cabo de forma equilibrada con otras actividades humanas, y siempre respetando el medio ambiente.

2.3. Vinculados

2.3.1. **CORTOLIMA,** mediante escrito del 4 de octubre de 2011, se pronunció manifestando coadyuvar la acción popular, en tanto consideró acertada la enunciación

que sobre los hechos y derechos hizo la Personería Municipal de Ibagué; añadiendo que ese ente territorial cuenta con treinta y dos (32) acueductos comunitarios dentro del casco urbano, por lo que las actividades mineras en el Río Combeima afectarían el ochenta y cinco por ciento (85%) de la población que se beneficia del servicio de acueducto que proviene de ese río.

Alegó que resulta preocupante que se hayan otorgado concesiones mineras en los lugares donde actualmente están ubicadas las bocatomas de los acueductos comunitarios de los centros poblados de Juntas, Llanitos y Chapetón; resaltó, que el proyecto minero aurífero es de tal magnitud que el área concesionada es de aproximadamente cincuenta y cinco mil quinientas seis coma sesenta y ocho (55.506,68) hectáreas, que equivalen al treinta y nueve punto cinco por ciento (39.5%) del área del Municipio de Ibagué, en el cual hay ciento treinta y siete (137) veredas, de las que por lo menos sesenta y siete (67) se encuentran afectadas por algún contrato de concesión minera; de ahí que los títulos mineros pondrían en peligro la sostenibilidad de ochenta y cuatro (84) acueductos rurales, por la afectación directa de sesenta (60) fuentes abastecedoras y a una población de veintidós mil seiscientas treinta y cinco (22.635) personas.

Precisó que quince (15) bocatomas de las sesenta y siete (67) veredas impactadas se encuentran dentro de los títulos mineros otorgados, existiendo en la actualidad múltiples centros poblados dentro del Municipio de Ibagué que también se ven afectados con los contratos de concesión, así:

CENTRO POBLADO	**TÍTULO**	**MINERAL**	**TITULAR**
CP Cataima	FEE-121	Oro	Anglogold Ashanti Colmbia S.A.
CP Cay	EKQ-102	Oro	Anglogold Ashanti Colmbia S.A.
CP Chapeton	EKQ-102	Oro	Anglogold Ashanti Colmbia S.A.
CP Dantas Las Pavas	JB6-14561	Cobre, Plata	Anglogold Ashanti Colmbia S.A.
CP Gamboa	HEG-154	Cobre	Anglogold Ashanti Colmbia S.A.
CP Juntas	JAS-08221	Plata	Oro Barrauda Limitada
CP La Flor	HE3-091	Oro	Anglogold Ashanti Colmbia S.A.
CP Laureles	HEB-166	Oro	Continental Gold Limitada
CP Llanos de Combeima	HEO-13A	Oro	Negocios Mineros SA

CP San Bernardo	HE3-091	Oro	Anglogold Ashanti Colmbia S.A.
CP San Cayetano Bajo	HE3-091	Oro	Anglogold Ashanti Colmbia S.A.
CP Santa Teresa	HEM-09413X	Oro	Negocios Mineros S.A.
CP Toche	GLN-095	Cobre, Plara	Anglogold Ashanti Colmbia S.A.

Aseveró que adquirió múltiples predios en el domo del cráter del volcán Cerro Machín con la finalidad de reducir los riesgos asociados a la actividad volcánica, por un valor de cuatrocientos diez millones de pesos ($410.000.000), sobre los cuales se encuentra el título minero GLN-095 del cual es titular la empresa AGA Ashanti Colombia S.A., sin tener en cuenta que se trata de una zona de protección y gestión del riesgo.

Informó que, en el marco del CONPES 3570 de 2009, que fue elaborado para garantizar el abastecimiento hídrico de la ciudad de Ibagué, adquirió dieciséis (16) predios con una extensión de tres mil seiscientas noventa y siete punto ocho (3.697,87) hectáreas, por un valor cercano a los dos mil trescientos diecinueve mil trescientos ochenta y seis pesos ($2.319.386), de tal manera que la realización de actividades mineras constituye un detrimento patrimonial en la medida que se atenta contra la finalidad dada a los mismos, puesto que se altera la capa vegetal y se eliminan las condiciones ecosistémicas que garantizan la existencia del recurso hídrico.

Destacó como impactos que se pueden presentar con la puesta en marcha de actividades de exploración y explotación aurífera dentro de la Cuenca Mayor del Río Coello los siguientes: *"a) Riesgo de desabastecimiento hídrico en la ciudad de Ibagué, ocasionado principalmente por el retiro masivo de la capa vegetal de las montañas, llevada a cabo durante las fases de exploración y explotación, impidiendo la infiltración de agua en épocas de lluvias máximas, debido a la alteración irreversible de las condiciones normales del suelo, alteración permanente de drenajes superficiales que originarán reducciones dramática en la oferta hídrica del sector. b) Aumento de la amenaza, vulnerabilidad y el riesgo de las poblaciones ubicadas en las márgenes de los Ríos Combeima y Cocora, asociadas a fenómenos de remoción en masa y crecidas máximas, debido a la alteración irreversible de las condiciones normales del suelo, alteración permanente de drenajes superficiales que originarán reducciones*

dramáticas en la oferta hídrica del sector. c) Aumento en la erosión de los suelos, producida por la pérdida definitiva de la vegetación y de la capacidad orgánica de la capa vegetal. d) Perdida de la regularidad del régimen hídrico ocasionado por la destrucción de la cobertura vegetal – Bosques- generando con ello eventos continuos de sequias o inundaciones por la no retención de los excedentes hídricos en épocas de lluvias. e) Afectación de los procesos productivos en la generación de, alimentos por la pérdida definitiva de la capacidad orgánica de la capa vegetal, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de la región. f) Aumento del tipo y número de desprendimientos o deslizamientos de tierra asociados al hundimiento o alteración de la topografía y las características naturales de los ecosistemas de la región, aumentando los costos de potabilización, tratamiento y suministro del recurso hídrico para consumo humano. g) Conflictos asociados al acceso por el recurso hídrico, en la medida en que el cambio climático, la variabilidad climática, el cambio en el uso del suelo y las actividades propias de la minería generarían reducciones significativas en la oferta hídrica; Así mismo la demanda se duplicaría generando conflictos entre el agua para consumo humano y las demás actividades productivas del Municipio (…). h) Contaminación de las fuentes hídricas abastecedoras de las bocatomas consecuencia de la exposición de las mismas a agentes contaminantes propios de los procesos de explotación aurífera - Cianuro y Ácidos generados por la reacción con otros minerales."[15]

Refirió que INGEOMINAS desatendió el mandato constitucional del artículo 334, según el cual el Estado intervendrá en la explotación de los recursos naturales, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en un contexto de preservación del medio ambiente sano, a causa de permitir una actividad económica que, como la minería aurífera, va en contravía directa de estos postulados, principalmente porque, de acuerdo a la Segunda Comunicación de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático elaborada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en el año 2010, en el Departamento del Tolima las precipitaciones tendrán una reducción entre el diez (10) y el treinta (30) por ciento afectando la disponibilidad de agua en las principales

[15] *Folios 264 a 265 del Cuaderno nro. 2.*

cuencas hidrográficas, dentro de las que se destaca el Río Coello con un porcentaje de reducción máximo dentro del rango fijado.[16]

2.3.2. La **IBAL E.S.P. S.A.** manifestó coadyuvar la presente acción popular, en atención a que las concesiones mineras otorgadas por INGEOMINAS sobre las cuencas de los Ríos Coello y Combeima afectan su objeto principal, consistente en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, debido a la posible contaminación del recurso hídrico que sirve para abastecer el acueducto, impidiendo el suministro de agua potable a la ciudad de Ibagué y los daños sobre la infraestructura que se utiliza para ello.

Expresó que la realización de actividades de exploración minera genera un gran impacto negativo sobre el ambiente, toda vez que debe hacerse una remoción total de la capa vegetal, de tal manera que se altera el ciclo hidrológico, produciendo problemas de erosión, salinización, pérdida de productividad primaria y disminución de la capacidad de infiltración del agua para la recarga de acuíferos.

Recalcó la importancia del material vegetal para la realización del ciclo del agua y el impacto de la actividad humana al generar pasivos ambientales, y agregó que la exploración aurífera utiliza gran cantidad de agua con cianuro en una proporción aproximada de un (1) metro cúbico de agua por segundo para procesar cada tonelada de mineral, con rendimientos promedios de un (1) gramo de oro por tonelada de piedra, requiriéndose entonces para obtener una (1) tonelada de mineral treinta y un punto cinco (31.5) millones de metros cúbicos de agua, según datos suministrados por el director del Proyecto La Colosa y el informe de la Fundación Pax Christi.

Advirtió que, conforme con la Resolución nro. 2320 de 2009, que modifica el Reglamento Técnico para el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico, la dotación neta máxima de agua para la ciudad de Ibagué se estima en ciento cuarenta (140) litros al día por habitante, siendo necesario para proveer a los quinientos mil (500.000) una disponibilidad de veinticinco punto cinco (25.5) millones de metros cúbicos anuales para la satisfacción de necesidades básicas, lo que significa que la actividad

[16] *Folios 246 a 269 del Cuaderno nro. 2.*

minera consume veinticinco (25) veces más, lo que serviría para abastecer a doce punto tres (12.3) millones de habitantes cada año.

Manifestó que el cianuro que se utiliza en la actividad minera tiene la potencialidad de afectar la salud de las personas hasta provocarles la muerte, además de generar efectos nefastos sobre la fauna acuática, alterando la cadena ecológica de las fuentes hídricas circundantes al área de explotación, en este caso de los predios El Humedal y El Palmar de su propiedad, los cuales son zonas de protección de fuentes hídricas con más de quince (15) años de recuperación para la conservación y restauración de la regulación hídrica.

Por último, arguyó que el CONPES 3570 estableció las estrategias de mitigación del riesgo de la cuenca del Río Combeima en una acción coordinada entre entidades del orden nacional y territorial para garantizar a corto, mediano y largo plazo el abastecimiento de agua de la ciudad de Ibagué, cuyas inversiones hasta ese momento ascienden a dieciocho mil novecientos treinta y cuatro millones ($18.934.000.000) representados en mejoramiento de vías, viviendas, infraestructura de servicios, restauración de áreas, compra de predios para la conservación y protección de recursos naturales, que se vería afectada por la explotación minera en la zona.[17]

2.3.3. El **Municipio de Ibagué** presentó escrito solicitando ser tenido como coadyuvante de la parte actora, argumentando, luego exponer algunas consideraciones sobre la localización, área y límites geográficos, que los Ríos Alvarado, Cocora, Coello, Combeima, Chipalo, La China, Opia, Roumaldo, Toche y Tochecito hacen parte de la hidrografía municipal, respecto de la cual existe un gran compromiso de sus habitantes para su conservación. Complementó este argumento con que comparte cabalmente los hechos, pretensiones, fundamentos jurídicos y la medida previa solicitada en la demanda que da origen al presente proceso.

2.4. Otros Coadyuvantes

[17] *Folios 457 a 458 del Cuaderno nro. 3.*

2.4.1. El señor **Carlos Julio Escobar Escobar,** a través de escrito del 5 de octubre de 2011,[18] pidió ser tenido como coadyuvante de la parte actora, solicitud que fue aceptada a través de providencia del 28 de octubre de 2011[19].

2.4.2. El señor **Álvaro León Hincapié Vega** solicitó ser tenido como coadyuvante de la parte actora[20], calidad que le fue reconocida mediante auto del 19 de noviembre de 2019[21].

Como fundamento de su solicitud presentó argumentos que, en esencia, coinciden con lo expuesto en la demanda y en la solicitud de coadyuvancia presentada por Cortolima y de la que se ocupa el numeral 2.3.1 de esta providencia.

2.4.3. El ciudadano **Jorge Eleazar Devia Arias** allegó escrito solicitando ser tenido como coadyuvante de la parte accionada[22], calidad que le fue reconocida mediante auto del 21 de enero de 2013[23].

Alegó estar de acuerdo con los argumentos de defensa expuestos por los demandados en sus contestaciones, así como prohijar los medios exceptivos propuestos y las pruebas aportadas y solicitadas. También formuló objeción por error grave contra el informe de Cortolima del 29 de septiembre de 2011, la cual fue rechazada por improcedente en providencia del 19 de noviembre de 2012[24].

2.4.4. El señor **Jorge Hernán Soto Arias** también pidió ser reconocido como coadyuvante de la parte accionante[25], a lo que accedió el a quo en auto del 19 de noviembre de 2012[26].

---

[18] Folio 239 a 240 del Cuaderno nro. 2.
[19] Folio 286 a 290 ibídem.
[20] Folios 279 a 285 del Cuaderno nro. 2.
[21] Folios 1324 a 1340 del Cuaderno nro. 7.
[22] Folios 966 a 991 del Cuaderno nro. 5.
[23] Folios 1351 a 1352 del Cuaderno nro. 7.
[24] Folios 1324 a 1340 del Cuaderno nro. 7.
[25] Folios 992 a 999 del Cuaderno nro. 5.
[26] Folios 1324 a 1340 del Cuaderno nro. 7.

2.4.5. El 28 de agosto de 2013, se efectuó la audiencia de pacto de cumplimiento que fue declarada fallida. En dicha diligencia también se aceptó la intervención de la ANLA en el presente asunto de conformidad con lo dispuesto en Decreto 3573 de 2011.

2.4.6. Mediante proveído del 20 de septiembre de 2013 se abrió a pruebas el proceso[27] y por auto del 12 de diciembre de 2018 se ordenó correr traslado para alegar de conclusión[28].

3. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

3.1. El **Tribunal Administrativo del Tolima** dictó sentencia el día 30 de mayo de 2019, en cuya parte resolutiva decidió:

> ***"PRIMERO: DESESTÍMANSE*** *las excepciones formuladas por el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic) *y la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA-.*
>
> ***SEGUNDO: DECLARAR*** *la vulneración de los derechos colectivos a gozar de espacio público libre de contaminación, un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, prevención de desastres previsibles, seguridad y salubridad públicas, de las comunidades que habitan la cuenca mayor del río Coello (río Combeima y Cocora) y sus afluentes, imputable a la parte demandada integrada por el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Minería y la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA, AngloGold Ashanti Colombia S.A. hoy Sociedad Kedahda S.A. – Continental Gold Ltda. – Fernando Montoya – Alberto Murillo – Eugenio Gómez y Nancy Moreno Guerrero (Oro Barracuda Ltda.).*
>
> ***TERCERO: DECLARAR*** *solidariamente responsables al Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic)*, Agencia Nacional de Minería y Autoridad de Licencias Ambientales -ANLA, AngloGold Ashanti Colombia S.A. hoy Sociedad Kedahda S.A. – Continental Gold Ltda.- Fernando Montoya – Alberto Murillo – Eugenio Gómez y Nancy Moreno Guerrero (Oro Barracuda Ltda.), de los perjuicios y daños causados como consecuencia del ejercicio de los contratos de exploración minera (GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HEM-095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKG-102, FEE-121, BIJ-151, HEB-166 y JAS-08221) en la cuenca de los ríos Coello, Combeima y Cocora.*
>
> ***CUARTO: RECONOCER*** *a los ríos Coello, Combeima y Cocora, sus cuencas y afluentes como entidades individuales, sujeto de derechos a la protección,*

[27] *Folios 1561 a 1564 del Cuaderno nro. 8.*
[28] *Folio 2213 del Cuaderno nro. 11.*

conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades.

QUINTO: *Como ha quedado claro que se violentaron los derechos colectivos; se ordenará:*

I. *ORDÉNESE el cese inmediato y definitivo de la exploración y explotación minera en las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello.*

II. *ORDÉNESE con cargo a los accionados (Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic)*, la Agencia Nacional de Minería y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA-, AngloGold Ashanti Colombia S.A. hoy Sociedad Kedahda S.A. – Continental Gold Ltda. – Fernando Montoya – Alberto Murillo – Eugenio Gómez y Nancy Moreno Guerrero (Oro Barracuda Ltda.), la realización de un estudio integral por parte de la Universidad del Tolima, sobre el impacto ambiental y en la salud de los residentes en las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, como consecuencia del ejercicio de exploración y explotación minera. En dicho estudio se delimitará el área necesaria para la protección del recurso hídrico, las medidas de mitigación para su protección, y las acciones que se deberán realizar para recuperar el equilibrio en todo el ecosistema.*

III. *La Autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería) y la Autoridad ambiental (Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA-) se abstendrán de formular estudios de impacto ambiental hasta que la Universidad del Tolima determine los daños pasados, presentes y futuros causados al área de exploración y explotación minera en las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello.*

IV. *La Autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería) y la Autoridad ambiental (Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA- y CORTOLIMA) se abstendrán de tramitar concesiones mineras para exploración y explotación minera en las Cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello. De igual manera dentro de los predios adquiridos por el Sistema Regional de Áreas Protegidas del Tolima, los cuales contienen ecosistemas vulnerables y de alta fragilidad ambiental, especialmente localizados en áreas receptoras de cuencas hidrográficas abastecedoras de acueductos y susceptibles al deterioro.*

V. *La Autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería) y la Autoridad ambiental (Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA- y CORTOLIMA) se abstendrán de tramitar concesiones mineras para exploración y explotación minera al interior de las 3.821 hectáreas, adquiridas por CORTOLIMA, el IBAL y ASOCOMBEIMA, que fueron declaradas Reserva Forestal. Con ello se busca garantizar la estabilidad ecológica de la cuenca y el suministro de agua para la comunidad.*

VI. *Se ordena a la autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería) y la Autoridad ambiental (Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA- y CORTOLIMA) la verificación de los títulos mineros GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HEM-095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKG-102, FEE-121, BIJ-151, HEB-166 y JAS-08221, de los cuales se declara la suspensión si y solo si están siendo ejercidos al interior de las cuencas de los ríos*

Combeima, Cocora y Coello, previo requerimiento para la renuncia voluntaria por parte de sus titulares.

VII. *ORDÉNASE al Director General de CORTOLIMA para que en el ámbito de sus competencias, de acuerdo a lo explicado en la parte motiva de esta providencia, adelante en un término no mayor a doce (12) meses, contados a partir de la ejecutoria de este fallo, el cumplimiento de las tareas y acciones que se determinen en los estudios e investigaciones que se adelantan por la Universidad del Tolima, que les permita restablecer en lo posible la vida, el paisaje y el ecosistema afectado de los factores contaminantes de las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello; que igualmente conduzca a la adopción de acciones eficaces para restablecer el cauce de los ríos, contando para ello con la orientación, coordinación y asesoría del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo territorial* (Sic) *debiendo presentar a esta corporación informes semestrales de las medidas que adelanten para eliminar dichos factores y acatar este fallo.*

VIII. *Se ordena a la Nación – Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic)*, Agencia Nacional de Minería* (Sic)*, Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA-, la publicación de la presente sentencia por todos los medios electrónicos, redes sociales, página web de las entidades, un periódico de circulación nacional y otro departamental, por un período de doce (12) meses, contados desde la ejecutoria de la presente sentencia.*

IX. *Se ordena a la Nación – Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic)*, Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA-, CORTOLIMA, Departamento del Tolima y Municipio de Ibagué, para que realicen todas las gestiones administrativas de su competencia, con el acompañamiento del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto Nacional de Salud (ISN) y el Centro de Investigación de Agricultura Tropical (Ciat), para crear un Parque Nacional Natural – PNN-, Santuario de Fauna y Flora -SFF-, Área Natural Única – ANU-, Reserva Nacional Natural – RNN-, Vía Parque o Corredor Biológico, encaminados a proteger las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, conforme las recomendaciones del estudio suministrado por la Universidad del Tolima.*

X. *Se ordena a la Nación – Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic)*, Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA-, CORTOLIMA, Departamento del Tolima y Municipio de Ibagué, para que gestionen todas las gestiones administrativas de su competencia encaminadas a materializar la creación de Fondos de Agua en cada una de las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Cello, con el acompañamiento del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto Nacional de Salud (ISN) y el Centro de Investigación de Agricultura Tropical (Ciat).*

XI. *Se DISPONE que la parte demandada integrada solidariamente por el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic)*, la Agencia Nacional de Minería y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA-, AngloGold Ashanti Colombia S.A. hoy Sociedad Kedahda S.A. – Continental Gold*

Ltda. – Fernando Montoya – Alberto Murillo – Eugenio Gómez y Nancy Moreno Guerrero (Oro Barracuda Ltda.) está obligada a adelantar las actividades necesarias para restablecer la vida, el paisaje y el cauce natural de los ríos en un plazo inmediato a la recepción del estudio ambiental, minero y socioeconómico de la Universidad del Tolima y a sus propias expensas.

XII. *Se DISPONE que con cargo, costo y sostenimiento de la parte demandada, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Minería y la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA-, AngloGold Ashanti Colombia S.A. hoy Kedahda S.A.- Continental Gold Ltda. – Fernando Montoya - Alberto Murillo – Eugenio Gómez y Nancy Moreno Guerrero (Oro Barracuda Ltda.) con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y la Personería Municipal de Ibagué, se integre el Comité Auditor Externo, vigilante y controlador de los planes, proyectos, estudios y obras que se requieran para hacer efectivas todas y cada una de las ordenes aquí impartidas, especialmente en calidad de autora de los planes, proyectos, estudios y obras que se ordenan en los numerales anteriores.*

XIII. *ORDÉNASE la conformación del Comité de Verificación de Cumplimiento de ésta* (Sic) *sentencia de conformidad con el Artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por el actor popular Personería Municipal de Ibagué, el señor Ministerio de Minas y Energía* (Sic) *o su Delegado, el señor Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible o su Delegado, el señor Director de la Agencia Nacional de Minería o su Delegado, el señor Director de la Autoridad de Licencias Ambientales –ANLA- o su Delegado, el señor Director General del Cortolima o su Delegado, el señor Alcalde Municipal de Ibagué o su Delegado, el señor Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural de Ibagué o su Delegado, el señor Procurador 163 Judicial II Administrativo destacado ante el Despacho, el señor Procurador Judicial II Agrario de Ibagué, el señor Defensor del Pueblo Regional Tolima o su Delegado, el señor Contralor Departamental del Tolima o su Delegado y el señor Procurador Regional del Tolima o su Delegado, el cual se instalar{a en un mes después de cobrar ejecutoria esta providencia y deberá rendir un informe ante esta Corporación cada seis (6) meses sobre el avance del cumplimiento de las órdenes impartidas.*

XIV. *ORDÉNASE a los accionados el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic), *la Agencia Nacional de Minería y la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA- a presentar informes semestrales a esta Corporación de las actividades por tales entidades con el propósito de cumplir este fallo.*

XV. *ORDENASE la inscripción de la sentencia en el registro público de acciones populares y de grupo, conforme a la Ley 472 de 1.998.*

XVI. *A través de los periódicos de Circulación local El Nuevo Día y El Olfat, y de la emisora Patrimonio radial del Tolima Ecos del Combeima, a costa de los accionados Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic), *la Agencia Nacional de Minería y la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA-, AngloGold Ashanti Colombia S.A. hoy Sociedad Kedahda S.A. – Continental Gold Ltda.- Fernando Montoya – Alberto Murillo – Eugenio Gómez y Nancy*

Moreno Guerrero (Oro Barracuda Ltda.) y en partes iguales, ***DEBERÁN PONER EN CONOCIMIENTO DE LA COMUNIDAD****, la presente decisión.*

XVII. *Exhortase al Gobierno Nacional para que se realicen todas las gestiones administrativas de su competencia, encaminadas a materializar lo establecido en el documentos* (Sic) *CONPES No. 3570 del 10 de febrero del 2009, en donde se consignaron las estrategias de mitigación del riesgo en la cuenca del Rio Combeima para garantizar el abastecimiento de agua en la ciudad de Ibagué.*

XVIII. *La Nación Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic)*, la Agencia Nacional de Minería y la Autoridad de Licencias Ambientales -ANLA-, CORTOLIMA, Municipio de Ibagué, liderados por el Ministerio de Minas y Energía, procedan dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esa providencia, a establecer un manual, guía, protocolo o circular, que compile las disposiciones trascendentales que permitan controlar e identificar acciones en contra en contra de la minería que afecta las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, defina procedimientos, competencias, canales de comunicación y colaboración entre las entidades relacionadas con el sector, para hacer frente a este flagelo, sin que se presenten las dicotomías, dudas y ambigüedades como las que se evidencian en el ejercicio y asunción de competencias de las entidades con el sector minero. En caso de no remitirse el informe pertinente, se solicitará a la Procuraduría General de la Nación adelantar las averiguaciones de su competencia ante la orden dada por sentencia judicial y se adopten las decisiones a que haya lugar de orden disciplinario; y a la Fiscalía Genera la Nación para que realice las acciones de su competencia dentro del marco del Sistema Penal Acusatorio.*

XIX. *La conducta reprochable que hoy se enjuicia, abrió paso al indebido menoscabo del erario correspondiente a las indemnizaciones que se reconocen, por ello, es criterio de la Sala que tal conducta aparece nítida como dolosa y permisiva, sin fundamento alguno y pueden por ello responder en repetición por los costos que sus entidades deben sufragar para restituir las cosas a su estado anterior, en cuanto fuere posible.*

XX. *Se ordena a la Nación Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic)*, la Agencia Nacional de Minería, la Autoridad de Licencias Ambientales -ANLA-, CORTOLIMA y el Municipio de Ibagué, para que inicien las acciones administrativas de su competencia, encaminadas activar la póliza minero ambiental, con ocasión de los títulos mineros GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HEM-095, HEM- 096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3- 145, EKG-102 y FEE-121, BIJ-151. HEB-166 y JAS-08221, cuya verificación se compruebe estén siendo ejercidos en las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello.*

XXI. *El Gobierno nacional ejercerá la tutoría y representación legal de los derechos de los ríos (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) en conjunto con las comunidades que habitan en las cuencas de los ríos Coello, Combeima y Cocora; de esta forma, los tres ríos y sus cuencas -en adelante- estarán cada uno representado por un miembro de las comunidades y un delegado del Gobierno colombiano,*

quienes serán los guardianes de los ríos. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades que habitan los tres ríos deberán escoger su representante.

XXII. Con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación de los ríos Coello, Combeima y Cocora, los representantes legales deberán diseñar y conformar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia una comisión de guardianes, integrada por los dos guardianes designados y un equipo asesor al que deberá invitarse al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander _Von Humboldt y WWF Colombia, quienes han desarrollado el proyecto de protección del río Bita en Vichada y por tanto, cuentan con la experiencia necesaria para orientar las acciones a tomar. Dicho equipo asesor podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades (regionales y nacionales), centros de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección de los ríos Coello, Combeima y Cocora, y sus cuencas. El panel de expertos que se encargará de verificar el cumplimiento de las órdenes de la presente providencia también podrá supervisar, acompañar y asesorar las labores de los guardianes de los ríos Coello, Combeima y Cocora.

XXIII. Se ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Defensa, CORTOLIMA, la Gobernación del Tolima y Alcaldía de Ibagué, con el apoyo técnico de la Universidad del Tolima, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, WWF Colombia y las demás organizaciones nacionales e internacionales que determine la Procuraduría General de la Nación- y en conjunto con las comunidades, que dentro del año siguiente a la notificación de la sentencia, se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar las fuentes hídricas de Ibagué, comenzando por la cuenca de los ríos Coello, Combeima y Cocora y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como: (i) el restablecimiento del cauce de los ríos Coello, Combeima y Cocora, (ii) la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal. Adicionalmente, este plan incluirá una serie de indicadores claros que permitan medir su eficacia y deberá diseñarse y ejecutarse de manera concertada con los pobladores de la zona, así como garantizar la participación de las comunidades que allí se asientan en el marco del Convenio 169 de la OIT.

XXIV. Se ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento de Planeación Nacional, Departamento para la Prosperidad Social, a la Gobernación del Tolima y al municipio de Ibagué, que de manera concertada con las comunidades, diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia un plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación en el marco del concepto de etnodesarrollo. Este plan también deberá estar dirigido a restablecer los derechos de las comunidades que habitan la cuenca de los ríos Coello, Combeima y

Cocora, especialmente en lo que tiene que ver con la recuperación de su cultura, participación, territorio, identidad, modo de vida y actividades productivas, incluida la pesca, la caza, la agricultura, la recolección de frutos y la minería artesanal. En este sentido, las medidas que se tomen deberán ir enfocadas a garantizar: (i) la soberanía alimentaria de las comunidades y (ii) prevenir su desplazamiento involuntario de la zona por actividades mineras y daños ambientales.

XXV. Se ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional de Salud y CORTOLIMA con apoyo y la supervisión del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, la Universidad del Tolima y WWF Colombia- que realicen estudios toxicológicos y epidemiológicos de los ríos Coello Combeima y Cocora, sus afluentes y comunidades, los cuales no pueden tardar más de tres (3) meses en dar inicio ni exceder de nueve (9) meses para su culminación, a partir de la notificación de la presente providencia, en los que se determine el grado de contaminación por mercurio, cianuro y otras sustancias tóxicas, y la posible afectación en la salud humana de las poblaciones, consecuencia de las actividades de minería que usan estas sustancias. Adicionalmente, estas entidades deberán estructurar una línea base de indicadores ambientales con el fin de contar con instrumentos de medida que permitan afirmar la mejora o desmejora de las condiciones de la cuenca de los ríos Coello, Combeima y Cocora en el futuro.

XXVI. Se ordena a la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la Republica que conforme a sus competencias legales y constitucionales realicen un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de todas las órdenes pronunciadas en los numerales anteriores, en el corto, mediano y largo plazo a partir de la notificación de la presente sentencia. Dicho proceso será liderado y coordinado por la Procuraduría General de la Nación quien rendirá informes y estará bajo la supervisión general del Tribunal Administrativo del Tolima. Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación tendrá que convocar dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia un panel de expertos que asesore el proceso de seguimiento y ejecución -de acuerdo con su experiencia en los temas específicos-, siempre con la participación de las comunidades, con el objeto de establecer cronogramas, metas e indicadores de cumplimiento necesarios para la efectiva implementación de las órdenes aquí proferidas. En ejercicio de tales funciones la Procuraduría General de la Nación, como coordinador del seguimiento y ejecución de la presente sentencia con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el panel de expertos que para el efecto convoque, estará encargada de: (i) dirigir, coordinar e impulsar todo el cumplimiento y ejecución de las órdenes aquí proferidas; (ii) diseñar e implementar los indicadores generales y específicos que permitan evaluar el cumplimiento de las órdenes proferidas en este caso por parte de las entidades accionadas y del Gobierno nacional; (iii) evaluar y analizar los informes, programas y planes que presenten en el trámite del cumplimiento de estas órdenes las entidades del Estado accionadas; (iv) investigar y documentar las quejas sobre posible incumplimiento de las medidas establecidas en esta providencia; y (v) hacer recomendaciones y observaciones a las entidades accionadas y al Gobierno nacional respecto del cumplimiento de las órdenes aquí proferidas y en general respecto del respeto y garantía de los derechos fundamentales vulnerados a las comunidades del municipio de

Ibagué. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, en conjunto con la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República deberá entregar reportes semestrales de su gestión con indicadores de cumplimiento de las órdenes proferidas al Tribunal Administrativo del Tolima.

SEXTO: *Sin costas.*

SÉPTIMO: *Ejecutoriada esta providencia si no fuere impugnada, por Secretaría archívese el expediente y cancélese su radicación en el Sistema de Información Judicial Siglo XXI."*[29]

3.2. Luego de hacer un recuento sobre las pruebas obrantes en el expediente y plasmar extensas consideraciones sobre la Constitución ecológica, la *"autonomía y principalía de la acción popular y su contenido resarcitorio"*, las funciones de las entidades demandadas y vinculadas, la violación de los derechos colectivos de contenido medioambiental, el concepto y sustento del derecho fundamental al agua, el reconocimiento de este derecho en la jurisprudencia constitucional colombiana, las Metas Aichi, sostuvo que, tanto el Informe Técnico presentado por Cortolima al inicio del proceso, como el CONPES 3570 de 2009, la Resolución nro. 1765 de 2011 y los testimonios los señores Manuel Rodríguez Becerra y Eduardo Behrentz Valencia, demostraban de manera objetiva y suficientemente seria que en el presente caso se está ante un riesgo claro de afectación al medio ambiente y de la población que habita en la Cuenca Mayor del Río Coello, que de concretarse, provocaría un detrimento considerable al entorno y a los recursos naturales.

3.3. Destacó que, si bien es cierto el principio de proporcionalidad autoriza a las autoridades que componen las ramas del poder público a adoptar las decisiones que estimen pertinentes en aras de impedir la producción de daños graves e irreversibles al medio ambiente por el desarrollo de actividades riesgosas, también lo es que el mandato de protección y efectividad de los derechos individuales previstos en los artículos 2 y 5 de la Constitución Política impone un límite a dicha prerrogativa, en tanto su ejercicio solo será legítimo si resulta proporcionado. En ese sentido, afirmó que, aun cuando la fase de exploración minera puede tener un impacto ambiental inferior al que tendría la fase de explotación, tal escenario no permite excluir toda clase de incidencia ambiental, menos cuando no sólo supone la realización de estudios, sino también obras y trabajos (construcción de plataformas de exploración, excavación de

[29] *Folios 2683 a 2760 del Cuaderno nro. 14.*

pozos exploratorios, apertura, ampliación y mantenimiento de vías en las zonas concesionadas y extracción de material, entre otras) que conllevan a la intervención del territorio con consecuencias como la erosión, la salinización y la disminución de la capacidad de infiltración de agua para la recarga de acuíferos, y cuyo potencial de afectación dependerá de las particularidades del proyecto y del terreno.

3.4. Precisó que lo manifestado por INGEOMINAS sobre la garantía de cumplimiento de las obligaciones ambientales que deben suscribir los portadores de títulos mineros en consideración al carácter patrimonial de la reparación ofrecida, no puede ser de recibo para desvirtuar la necesidad de suspensión de los títulos mineros, dadas las dificultades existentes para la tasación de los daños ambientales o ecológicos y su imputación, la insuficiencia de alternativas para restablecer el equilibrio ecológico alterado y el principio de prevención constitucional de factores de deterioro ambiental, al cual se renunciaría al validar tal posición, contrariando el deber del Estado de garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

3.5. Señaló que, pese a que el ordenamiento jurídico en materia minera tiene previstas una serie de normas en procura de la protección de los ecosistemas y la mitigación de los impactos ambientales, las mismas no impiden que en algunos casos, como el *sub judice*, se configuren amenazas concretas sobre el ecosistemas de especial importancia para los territorios, tal como quedó acreditado en el curso del proceso en relación con los títulos mineros para la explotación aurífera en la cuenca de los ríos Coello, Cocora y Combeima.

3.6. Aclaró que la suspensión de los contratos de concesión minera no puede ser entendida como una prohibición judicial de la minería en las cuencas de los ríos antes citados, por cuanto esta es una competencia del Legislador, que fue ejercida en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, y que busca evitar que se causen daños irreparables e irreversibles sobre los ecosistemas de la zona, sin desconocer el derecho a la propiedad privada, el debido proceso y la libertad de empresa como se alega.

3.7. Explicó que el informe técnico presentado por la autoridad ambiental demuestra la problemática descrita en la demanda por la Personería Municipal de Ibagué y la eventual afectación a la sostenibilidad de la cuenca de los precitados ríos, de tal manera que se habilita la intervención del juez constitucional para conjurar el riesgo derivado de las actividades mineras en ese lugar y amparar los derechos colectivos

que se estiman amenazados, en aplicación del principio de precaución, más aún cuando éstas también se pretenden llevar a cabo en los predios adquiridos para garantizar el abastecimiento de agua de la ciudad de Ibagué, al igual que aquellos en los que se ubican las bocatomas del acueducto actual y complementario y los ecosistemas que generan la fuente indispensable para garantizar la provisión hídrica, la supervivencia humana y el desarrollo actual y futuro de la ciudad.

3.8. Adujo que, como la sociedad Kedahda S.A. renunció a dieciocho (18) de los veintidós (22) contratos de concesión minera a que se refiere la presente acción popular, y actualmente solo están vigentes a favor de aquella los títulos mineros GLN-094, GLN-095, CG3-145 y GLT-081, las medidas de protección que se imparten recaerán exclusivamente sobre éstos, reiterando que su ejecución genera un grave riesgo para la cuenca mayor de los Ríos Coello, Cocora y Combeima, y con ello la afectación de los derechos colectivos al goce del espacio público libre de contaminación, al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la prevención de desastres previsibles técnicamente, a la seguridad y salubridad públicas imputable a la parte demandada.

3.9. Manifestó acoger los argumentos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia T-622 del 10 de noviembre de 2010, para reconocer a los Ríos Coello, Combeima y Cocora, su cuenca y afluentes como entidades individuales, sujetos de derechos para la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades.

3.10. La decisión de aclaración y adición

Mediante providencia del 4 de julio de 2019 el Tribunal Administrativo del Tolima resolvió la solicitud de aclaración y adición de la sentencia, formulada por el apoderado de la sociedad AGA, en los siguientes términos:

> ***"PRIMERO: ACLARAR*** *la Sentencia de fecha 30 de mayo del 2019, en el siguiente sentido:*
>
> ***SEGUNDO: DECLARAR*** *no probada la excepción de agotamiento de la jurisdicción impetrada por Anglo Gold Ashanti S.A.*
>
> ***TERCERO:*** *La Universidad del Tolima realizará un estudio integral, sociológico y económico con cargo a la parte demandada, cuyo objeto se circunscribe a*

determinar los daños presentes, pasados y futuros, por el ejercicio de los contratos mineros de exploración en las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello.

CUARTO: *El Gobierno Nacional, como tutor y representante legal de los ríos Combeima, Cocora y Coello, realizará para la presente acción popular, el mismo procedimiento establecido en la Sentencia T-622 del 10 de noviembre del 2010, proferida por la Honorable Corte Constitucional, ello incluye la escogencia de los representantes de la comunidad, los guardianes y el panel de expertos.*

QUINTO: *Las órdenes impartidas en la sentencia de fecha 30 de mayo de 2019, recaen sobre todos los contratos de concesión minera (GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HEM-095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKG-102, FEE-121, BIJ-151, HEB-166 y JAS-08221).*

Que el apoderado judicial de la parte demandada AngloGold Ashanti S.A. se esté a lo resuelto mediante ***Sentencia de fecha 30 de mayo de 2019****.*

TERCERO (Sic): *Ejecutoriada esta providencia, por secretaría regrese el expediente a Despacho para proferir la decisión que en derecho corresponde.*[30]

Arguyó, en relación a la presunta omisión de resolver todos los extremos de *la litis,* que en el escrito de contestación de la demanda de Negocios Mineros S.A. visible a folio 921 a 961 del Cuaderno nro. 4 no se propuso excepción alguna. Sin embargo, aclaró que el apoderado de AGA, mediante memorial que figura a folios 225 a 234 del Cuaderno nro. 1, solicitó declarar el agotamiento de jurisdicción en relación con la acción popular identificada con radicado nro. 73001 33 31 003 2009 00068 00, sin que se presentara prueba como soporte de la solicitud, de manera que se debía declarar no probada tal excepción en aplicación del artículo 167 del CGP.

Recalcó que valoró todas las pruebas recaudadas, concluyendo que era procedente dar aplicación al principio de precaución para materializar la protección de las cuencas de los Ríos Combeima, Coello y Cocora, en tanto se acreditó su afectación mediante la Resolución nro. 1765 del 20 de abril de 2011, la cual goza de presunción de legalidad.

En cuanto a la designación de la Universidad del Tolima para la elaboración del estudio, aclaró que, por error involuntario, se ordenó un estudio de impacto ambiental, cuando lo que se debía disponer era un estudio integral, sociológico y económico a cargo de ese mismo centro universitario, y por cuenta de la parte demandada, cuyo

[30] *Folios 2912 a 2920 del Cuaderno nro. 15*

objeto se circunscribe a determinar los daños presentes, pasados y futuros derivados del ejercicio de los contratos de exploración, fase previa a la explotación. Resaltó que dicho estudió se realizará conforme a las reglas previstas en el CGP, norma vigente al momento en que se decreta la prueba.

Frente al cumplimiento de la orden contenida en el numeral III del artículo 5 de la sentencia, anotó que el insumo para su cumplimiento será el estudio ordenado, al cual deben concurrir el Ministerio de Minas y Energía, la ANM y la ANLA, debido a que fueron condenados por la violación de los derechos colectivos amparados de los cuales son titulares los habitantes de la Cuenca Mayor del Río Coello.

Respecto de la orden XXI del artículo quinto de la sentencia, expuso que la escogencia de los representantes de las comunidades, los guardianes y la creación del panel de expertos se realizará conforme al procedimiento y parámetros definidos en la sentencia T-622 de 2010.

Precisó que la acción popular no es el instrumento idóneo para cuestionar la legalidad de la Resolución nro. 1765 de 2011.

Destacó que las órdenes impartidas cobijan a todos los títulos mineros objeto del proceso.

En lo atinente a la presunta omisión de pronunciarse sobre el caso particular de los títulos GLN-094, GLN-095, CG3-145 y GLT-081, puso de presente que la acción popular no es el mecanismo procesal establecido para resolver asuntos sobre la titularidad de los contratos de concesión minera, por lo que se ordenó únicamente la suspensión de los títulos mineros ubicados al interior de la cuenca de los ríos Combeima, Cocora y Coello. Añadió que AGA tenía la carga procesal de demostrar la renuncia de los títulos mineros.

Concluyó que la exploración minera al interior de los citados ríos no solo genera riesgo para la preservación de los ecosistemas vulnerables, sino también para el abastecimiento del recurso hídrico, por lo que el Tribunal tiene competencia para pronunciarse al respecto.

4. RECURSOS DE APELACIÓN

4.1. La **Agencia Nacional de Minería** presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, reiterando que su objetivo principal es fomentar la exploración técnica y la explotación minera, en el marco de los principios de uso racional de los recursos naturales no renovables y sostenibilidad ambiental, los cuales se materializan en el estudio de viabilidad ambiental y la licencia ambiental que constituyen requisitos para la etapa de construcción, montaje y explotación de los proyectos mineros según la Ley 685 de 2001.

4.1.1. Puso de presente que en el presente caso no se configuran los supuestos sustanciales definidos por la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado para la procedencia del amparo de los derechos e intereses colectivos que se alegan amenazados, esto es, (i) la existencia de una acción u omisión de las autoridades públicas, (ii) la existencia de un daño contingente, peligro o amenaza de este tipo de derechos y, (iii) la relación de causalidad entre los anteriores supuestos.

4.1.2. Indicó que en sentencia del 31 de mayo del 2018 el Consejo de Estado se refirió al principio de precaución, señalando que éste se aplica en los casos en los que no exista certeza científica absoluta acerca de las consecuencias negativas al medio ambiente de una determinada actividad, y siempre que concurran los siguientes requisitos: (i) la existencia de un peligro de daño que sea grave e irreversible, (ii) la existencia de un principio de certeza científica, así ésta no sea absoluta, y (iii) las medidas que se adopten deben atender a los criterios de eficacia y proporcionalidad en función de impedir la degradación del medio ambiente. En ese orden de ideas, señaló que en el presente caso no es dable aplicar este principio, dado que no se encuentra acreditada la existencia de un peligro de daño ambiental que sea grave e irreversible, en la medida que los procedimientos administrativos que se han surtido ante la autoridad minera son de tal rigurosidad que no entrañan peligro alguno.

4.1.3. Luego de traer a colación el contenido del artículo 14 de la Ley 685 de 2001 y la sentencia C-389 de 2016, en lo atinente al procedimiento que se debe agotar para acceder a un título minero, resaltó que, una vez se suscribe el contrato de concesión, dicho título sólo habilita para realizar actividades de exploración, las cuales deben observar lo previsto en las Guías Minero Ambientales, y solo hasta el otorgamiento de la licencia ambiental se permiten las labores de montaje, construcción y explotación en el área contratada, lo que descarta la configuración de la amenaza que encuentra

el Tribunal para acceder a la pretensiones del actor popular. Agregó que los títulos mineros GLN-094, GLN-095, CG3-145 y GLT-081 se encuentran en la fase de exploración y en ella el impacto ambiental es mínimo, contrario a lo que concluye el *a quo.*

4.1.4. Refirió que los testimonios de los señores María Victoria Vélez Obando, Jorge Alberto Jaramillo Pereira, Luis Alberto Mesa Saucedo y Fabio Antonio Cediel Melo constatan que no existe riesgo, amenaza o peligro de vulneración de los derechos colectivos que fueron amparados, tal y como lo dejó expuesto el magistrado que salvó el voto. Así mismo, que no se efectuó la verificación de la totalidad de las pruebas recaudadas, sino que en la sentencia se transcribe a modo de copia el informe de la Universidad del Tolima, que además fue objetado, sin que se haya emitido pronunciamiento en este sentido, desconociéndose la realidad probatoria del asunto.

4.1.5. Añadió que el Tribunal para amparar los derechos colectivos estableció la relación causal entre la acción u omisión de la Agencia Nacional de Minería y la amenaza de éstos, sin fundamento fáctico y jurídico, y aplicando para ello la teoría de la equivalencia de las condiciones y no la de la causalidad adecuada, según la cual las actividades mineras no son el supuesto idóneo para generar el escenario de riesgo encontrado.

4.1.6. Aludió a que, de acuerdo con la Jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 13 de febrero de 2018, proferida dentro del expediente 25000 23 15 000 2002 02704 01, tratándose de los procesos iniciados en vigencia del CCA, el juez constitucional, en el marco de una acción popular, no puede declarar la nulidad de los actos administrativos o contratos para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, sino que tendrá que adoptar cualquier otra medida con ese mismo fin. En esencia, al ordenar el cese inmediato y definitivo de la exploración y explotación minera en las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello, indirectamente anuló los contratos de concesión minera que tienen precisamente este objeto.

4.1.7. En relación con la orden de activar las pólizas minero ambientales, aclaró que, según el artículo 80 del Código de Minas, el objeto de ellas es amparar el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de multas y la caducidad de los

contratos de concesión minera en cada una de las etapas de la actividad minera, de tal suerte que el único supuesto que puede dar lugar a su activación es el incumplimiento de las obligaciones contractuales mineras y ambientales, que no está probado en ese caso, tornando de imposible observancia lo dispuesto en el numeral XX del artículo quinto de la parte resolutiva de la sentencia apelada, so pena de vulnerar el derecho al debido proceso de los titulares mineros.

4.1.8. Arguyó que el Tribunal transcribió la sentencia T-622 de 2016 sin realizar un debido análisis de la misma, desconociendo que en ella se resolvió una situación fáctica distinta a la aquí abordada por el *a quo*, en tanto en aquella oportunidad se trataba del ejercicio de la minería ilegal sin control ambiental por parte de unas minorías étnicas sobre el cauce del Río Atrato, a través de una clase especial de técnica de explotación como lo es la desarrollada en corrientes de agua, y de la que se ocupa el artículo 64 del Código de Minas, en la que las corrientes hídricas y sus cauces son el escenario directo de la actividad, de tal modo que se hace aplicable el principio de precaución; en contraste con lo que ocurre en la minería de tierra y legal, en la que *"la afectación del cauce puede darse de manera directa durante el proceso de extracción, mediante la modificación abrupta de las condiciones geofísicas de los suelos por donde discurren esas corrientes o las fuentes superficiales o subterráneas que los alimentan o, de manera indirecta, como resultado de las prácticas de disposición de las aguas servidas utilizadas durante los procesos ulteriores, de refinación, por ejemplo. Todo lo cual exige un dedicado trámite probatorio para establecer la naturaleza y extensión del daño derivado de esas actividades."*[31]. Por lo anterior, concluyó que hubo una indebida aplicación del precedente como consecuencia de las diferencias sustanciales entre las dos situaciones decididas.

4.1.9. Por último, reprochó el estudio de impacto ambiental que fue ordenado, por cuanto estima que no está sustentada la necesidad del mismo para establecer la naturaleza del daño y la idoneidad de las medidas provisionales para mitigarlo, ni mucho menos la utilidad del estudio para garantizar la efectividad de la sentencia, básicamente porque no se establecen los parámetros y alcance del mismo, a cargo de las entidades demandadas, cuando para ello existe el Fondo para la Defensa de

[31] *Folio 2835 del Cuaderno nro. 14.*

los Derechos e Intereses Colectivos descrito en el literal d del artículo 25 de la Ley 472 de 1998.[32]

4.2. El **Ministerio de Minas y Energía** apeló la sentencia de primera instancia fincando sus reparos en que el demandante no cumplió con las obligaciones probatorias que tenía respecto de los hechos descritos en la demanda.

4.2.1. Recalcó que en el presente caso se configura el fenómeno del agotamiento de jurisdicción, a causa de que en el expediente se demostró que la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de los ríos Coello y Cucuana –USOCOELLO-, el 5 de marzo del 2009, promovieron una acción popular contra la mayoría de los aquí demandados, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Ibagué bajo el radicado nro. 73001 33 31 003 2009 00068 00, quien admitió la demanda mediante providencia del 19 de marzo de 2009, y en el cual se identifican el mismo objeto, causa y derechos. Señaló que el Tribunal omitió pronunciase sobre este tema.

Realizó un detallado recuento del proceso de titulación minera y el licenciamiento ambiental.

4.2.2. Informó que la decisión impugnada no resolvió todos los aspectos controvertidos en el proceso, vulnerando los derechos al debido proceso, el acceso a la administración de justicia y el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, toda vez que no estudió de fondo los argumentos formulados sobre la autoridad responsable de la vulneración de los derechos colectivos que fueron amparados. Igualmente, sostuvo que el Tribunal se limitó a señalar que el artículo 317 del Código de Minas lo reconoció como autoridad minera, sin tener en cuenta que nunca ha ejercido tales funciones, ni es el responsable de otorgar títulos mineros o de la construcción de obras y trabajos de exploración minera, puesto que, conforme a lo establecido en los Decretos 381 de 2012 y 1617 de 2013, es el encargado de formular, adoptar y dirigir las políticas, planes y programas del Sector Minas y Energía, y además que el demandante no le imputó hechos ni omisiones vulneradoras de derechos colectivos.

[32] *Folios 2809 a 2837 del Cuaderno nro. 14.*

Insistió en que no tiene legitimación en la causa por pasiva en el presente proceso, debido a que no es el responsable de administrar los recursos mineros, otorgar o celebrar contratos de concesión mineros, ni ejercer funciones de vigilancia por el incumplimiento de la normatividad ambiental, labor que le corresponde a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales o a los entes territoriales.

4.2.3. Consideró que el Tribunal no identificó las pruebas que a su juicio demuestran la amenaza del recurso hídrico, básicamente porque los elementos de convicción que se hallan en el expediente constatan que la actividad minera contaba con los permisos ambientales para ejecutar las obras de la fase de exploración y que las labores de esta fase no generan impactos significativos al ambiente y al agua, de manera que no es posible exigirle a los titulares mineros la obtención de una licencia ambiental en esta etapa, pues ello significaría la transgresión del principio de legalidad y la imposición de una obligación de imposible cumplimiento; además que presume un daño ambiental por el solo hecho de otorgamiento de los títulos mineros pasando por alto que la normatividad minera regula aspectos propios de la protección del medio ambiente, como es el caso de los artículos 85, 195 y 272 de la Ley 685 de 2001.

4.2.4. Advirtió que el Tribunal fundamenta la amenaza a los derechos colectivos en que mediante la Resolución No. 1765 de 20 de abril de 2011 se declaró el agotamiento del recurso hídrico en algunas corrientes del Río Coello y sus afluentes, sin que se exponga o pruebe un nexo causal entre tal agotamiento del agua en áreas cercanas a los ríos Combeima, Coello y Cocora con la exploración adelantada con ocasión de los Contratos de Concesión Minera GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7- 086, JB6-15011, HEG-153, JBG-14541, HEM -095, HEM - 096, HEM - 09414X, HEM - 09413X, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG- 154, GLT-081, CG3-145, EKQ - 102 y FEE - 121, HEB-166, No. BIJ-151 y JAS-0822, sobre todo porque en otras decisiones de Cortolima consideró viable o compatible dicha zona con la exploración minera y entregó a AngloGold Ashanti Colombia S.A. concesión de aguas, luego de evaluar todas las variables ambientales, lo que quiere decir que la actividad no genera mayor riesgo para el recurso hídrico y que la afirmación sobre el agotamiento es discutible.

Puso de presente que las conclusiones de la citada resolución sobre el agotamiento del recurso hídrico fueron desvirtuadas en un informe técnico allegado por los particulares demandados, en el que se señala que la información usada para el cálculo de la oferta hídrica se basó exclusivamente en estaciones medidoras de caudales (caudal de reparto) y no en modelaciones puntuales en espacio y tiempo de información hidrológica, tal como precipitación, infiltración y evapotranspiración, por lo que, ante la falta de certeza y elementos de juicio, el Tribunal solicitó un pronunciamiento de parte de la Universidad del Tolima, quien rindió informe que fue tenido como dictamen pericial, que a su vez fue objetado por error grave, sin que tal objeción haya sido resuelta; de modo que sólo hubo una manifestación general sobre los peligros de la minería en la "etapa de explotación"[33], sin haberse acreditado si en realidad se presentaban dichos peligros en el caso concreto, y omitiendo el material probatorio que permitía llegar a una conclusión diametralmente opuesta. Tampoco se demostró la afectación del lugar en el que se adelantaba la exploración, que en la actualidad sólo comprende cuatro (4) títulos mineros de los otorgados inicialmente, no los veinticinco (25).

4.2.5. Expuso que el *a quo* declaró solidariamente responsables al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Agencia Nacional de Minería, a la Autoridad de Licencias Ambientales -ANLA-, a las sociedades Kedahda S.A., a Continental Gold Ltda. y a los particulares Fernando Montoya, Alberto Murillo, Eugenio Gómez y Nancy areno Guerrero (Oro Barracuda Ltda.), de todos los perjuicios y daños usados como consecuencia del ejercicio de los contratos de exploración minera (GEB-1ON, GLN- 093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, 87-086, 13645011, HEG-153, JB6-14541, HEM- 095, HEM-096, HHV-08231, 88-14521, 1115-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKG-102, FEE-121, BIJ-151, HEB-16 y JAS-08221) en las cuencas de los Ríos Coello, Combeima y Cocora, ignorando que en la acción popular no se pueden emitir condenas de tipo indemnizatorio a favor de particulares y declarando *"la responsabilidad extracontractual sin verificar y encontrar acreditados los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado, a saber: el daño, el nexo causal y el título de imputación"*[34], en cuyo contexto

[33] *Folio 2863 vuelto del Cuaderno nro. 14.*
[34] *Folio 2864 del Cuaderno nro. 14.*

"debió establecer si se presentaban en esta ocasión: a) una actividad u omisión desarrollada por las autoridades y/o particulares accionados, que relación con sus competencias legales (Sic) (título de imputación); b) Un daño cierto, directo, particular, existente y determinable económicamente para sujetos de derecho en concreto; c) Una conexión fáctica o jurídica entre la actividad enjuiciada y el daño individual"[35].

Añadió que el Tribunal supone un detrimento patrimonial con base en unas hipotéticas indemnizaciones que se deberán pagar producto de condenas derivadas de la violación de los derechos colectivos, cuando la naturaleza de la acción popular es resarcitoria y no indemnizatoria, y éste no fue el objeto del proceso.

4.2.6. Recalcó que el fallo apelado ordena hacer efectivas las pólizas minero ambientales sin que se den los presupuestos legales para tal efecto, en los términos del artículo 280 del Código de Minas y la Resolución 338 de 2014, expedida por la Agencia Nacional de Minería, vulnerando con ello el derecho al debido proceso de los concesionarios, en razón a que éstas tienen como objeto garantizar el cumplimiento de las obligaciones de esa misma naturaleza en las distintas etapas del contrato, y solo se podrá hacer efectivas ante su inobservancia, supuesto que, además de no estar demostrado, corresponde a la Agencia Nacional de Minería, a través del respectivo proceso sancionatorio, y no al Ministerio de Minas y Energía. Ello significa, según su dicho, que *"el Tribunal está imponiendo una obligación de imposible cumplimiento, pues ordena declarar incumplimientos contractuales y hacer efectiva las pólizas, a pesar de que los concesionaros han cumplido con las obligaciones contenidas en los contratos y la normativa contenida en el Código de Minas, en especial la relacionada con los permisos ambientales, las concesiones de aguas y la exclusión de zonas de reserva forestal. Obrar en ese sentido desconocería el principio de legalidad que rige las actuaciones de todas las autoridades públicas, así como los derechos adquiridos, el debido proceso de los concesionarios, que verán extinguidos sus derechos sin la posibilidad de pronunciarse y oponerse a la decisión, y la seguridad jurídica, pilares del Estado Social y Democrático de Derecho."*[36]

[35] *Ibidem.*
[36] *Folio 2866 del Cuaderno nro. 14.*

4.2.7. Anotó que el Tribunal hace un uso desmedido del principio de precaución, en atención a que: (i) en el plenario no existen pruebas sobre los impactos ambientales que supuestamente producen los trabajos de exploración adelantada con ocasión de los Contratos de Concesión Minera GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113. HER 086, JB6-15011, HEG-153, JBG-14541, HEM -095, HEM - 096, HEM - 09414Y HEM - 09413X, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG- 154 GLT-081, CG3-145, EKQ 102 y FEE - 121, HEB-166, No. BIJ-151 y JAS-08221, sobre las fuentes de abastecimiento para el acueducto de Ibagué, (ii) contrariando las evidencias que son indicativas del bajo consumo de agua en la etapa de exploración, ordenó el cese definitivo de actividades de todos referidos títulos, sin considerar que sólo cuatro (4) de ellos en la actualidad siguen activos, en atención a la renuncia de la otrora AngloGold Ashanti Colombia S.A, lo cual era indispensable para establecer si efectivamente los restantes se encuentran dentro de la cuenca hidrográfica de los Ríos Coello, Combeima y Cocora, debido a que, una vez delimitada el área de explotación definitiva, se podría sustraer la porción de terreno de las cuencas hidrográficas supuestamente amenazadas, (iii) sin tener prueba del presunto daño que pueden generar los trabajos de exploración en este caso o de su carácter irreparable, ni identificar los títulos activos y sus polígonos mineros, ni determinar las condiciones en que se están adelantado las actividades de exploración, no se puede afirmar hasta tanto se defina el área autorizada para la explotación que el agua que se utilizará en estos proyectos provenga de los terrenos que adquirió Cortolima como reserva, máxime cuando el consumo es mínimo e incluso ni se utilizaría el aguas de los mentados ríos.

4.2.8. También reprochó al fallo de primera instancia su desconocimiento de los derechos adquiridos por los titulares mineros, en la medida que con simples sospechas se suspenden las actividades que estaban habilitadas para adelantarse en virtud de los contratos de concesión suscritos, cuando han cumplido las obligaciones de éstos y las normas del Código de Minas, particularmente en lo relacionado con el componente ambiental, las concesiones de agua y la exclusión de las zonas de reserva forestal, atentando con ello contra el principio de legalidad, los derechos adquiridos y la seguridad jurídica.

4.2.9. Arguyó que la acción popular no es la vía procesal idónea para revisar la legalidad de contratos, concesiones y títulos mineros, ya que para tal efecto existen otros medios de control.

4.2.10. Para sustentar su inconformidad en relación con la aplicación de sentencia T-622 de 2010 refirió que: (i) las circunstancias de hecho y de derecho en uno y otro caso son totalmente distintos, (ii) fue proferida en el marco de una acción de tutela cuyo objeto es el amparo de derechos fundamentales, mientras que en este caso se ventila la eventual vulneración de derechos colectivos a través de una vía procesal distinta, (iii) en la sentencia de tutela se analiza el ejercicio de la minería ilegal sobre el cauce del Río Atrato, desarrollada directamente sobre su cauce, tal como lo describe el artículo 64 Código de Minas, y en la acción popular de la referencia se tratan los efectos de la minería en tierra, en la que la afectación del recurso hídrico es mínimo, ya que solo se dan si se alteran las condiciones geológicas y eventualmente por allí pasan, (iv) el precedente de la sentencia de tutela no es aplicable al *sub judice*, y por eso no se pueden hacer extensivas las consecuencias del mismo.

4.2.11. Recalcó que sin existir fundamento probatorio alguno el *a quo* presume el dolo o la culpa grave de los funcionarios de las entidades demandadas cuando dispone que pueden responder en sede de la acción de repetición por los costos que sus entidades deban sufragar para restituir las cosas al estado anterior, cuando no indicó en qué consiste la conducta reprochable y no se encuentra determinada la existencia del daño y su cuantificación. Complementó aduciendo que no se cumplen los presupuestos de la acción de repetición definidos en el artículo 90 de la Constitución Política y la Ley 678 de 2001, esencialmente porque: (i) no está identificado ningún funcionario de las entidades públicas demandadas, como tampoco una conducta concreta que genere de forma determinante la amenaza o daño que se alega en el fallo impugnado, (ii) en el proceso no se verificó la amenaza de algún derecho colectivo a tal punto que se tuvo que ordenar la realización de un estudio para determinar los impactos de la exploración y explotación minera, (iii) no se demostró ningún daño económico, (iv) no se condenó a ninguna de las entidades demandadas ni se concilió la indemnización de perjuicio, (v) no se ha efectuado el pago de una condena en contra de una entidad, (vi) no se presentan las presunciones legales de dolo o culpa de que tratan los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, (vii) no se acreditó que algún funcionario del Ministerio de Minas y Energía haya actuado de forma

gravemente culposa o dolosa, en tanto esa entidad no participó en los hechos que dieron lugar al presente proceso.

4.2.12. Por otro lado, advirtió que la obligación impuesta al Ministerio de Minas y Energía de crear un parque nacional natural o un área protegida es de imposible cumplimiento, puesto que ello desatiende sus competencias legales, en vista que tal función es del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, quienes tienen funciones relacionadas con el manejo del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; además, tal orden supone la articulación de las citadas entidades con las autoridades locales, la realización de procesos de consulta previa en caso de existir grupos étnicos, la elaboración de estudios técnicos y científicos, y obtener el concepto previo favorable de la Academia de Ciencias Exactas, entre otros presupuestos, dentro de los cuales no está prevista la participación de ese Ministerio.

4.2.13. Enunció que la orden referida a la creación de un Fondo de Aguas por parte de esa cartera también es de imposible cumplimiento, en razón a que, además de carecer de competencia para ello, no está probada la amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos, tampoco el agotamiento del recurso hídrico, y menos que tal actividad sea producto de la actividad minera adelantada por los particulares demandados; por eso tal orden desatienden el artículo 121 de la Constitución Política y el artículo 5 de la Ley 489 de 1998.

Aseveró que un Fondo de Agua es una iniciativa público-privada que busca generar recursos para la conservación de las cuencas hidrográficas, y en tal medida, el convenio celebrado para su constitución debe ser suscrito por entidades que tengan dentro de sus competencias la preservación o vigilancia del recurso hídrico, como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Departamento del Tolima a través de la Secretaría del Medio Ambiente o el órgano que haga sus veces, la Corporación Autónoma Regional, entre otros, y no por el Ministerio de Minas y Energía, quien no tiene funciones relacionadas con el objeto del convenio ni puede destinar sus fondos a la creación de tales mecanismos. Obligar al Ministerio de Minas y Energía a realizar una actuación

en ese sentido desconoce el principio de legalidad que rige las actuaciones de todas las autoridades públicas.

4.2.14. Por último, alegó que la orden de publicación de la sentencia desconoce el principio de sostenibilidad fiscal, por cuanto genera detrimento para el presupuesto de esa entidad, al verse obligada a invertir cuantiosos recursos para la difusión de la providencia, no sólo en las redes sociales y página web de la entidad, sino también en un diario de amplia circulación nacional y otra departamental, por el término de un (1) año, contado a partir de su ejecutoria.[37]

4.3. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** apeló la sentencia indicando que el problema a resolver en este caso se contrae a establecer si la actividad minera que realiza la empresa AngloGold Ashanti Colombia S.A. representa una amenaza, riesgo o vulneración de los derechos colectivos de los habitantes de las riberas de los ríos Coello, Cocora y Combeima, en razón al agotamiento del recurso hídrico, teniendo en cuenta que de ellos se surte el acueducto de Ibagué; el cual es resuelto por el material probatorio allegado al proceso, que no fue valorado por el *a quo*, en el sentido de demostrar que la actividad minera ejercida por esa compañía ocasione impactos mínimos al ecosistema, dado que se ajusta a los protocolos ambientales.

4.3.1. Dijo que, conforme a los artículos 5 de la Ley 99 de 1993 y 2 y 18 del Decreto Ley 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no tiene competencias de financiamiento o cofinanciamiento de estudios de impacto ambiental y salud, sino en relación con programas y proyectos de conservación ambiental frente a los departamentos, municipios y distritos. Tal atribución corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, a las autoridades ambientales y a la ANLA, según los numerales 4 y 7 del artículo 31 de la precitada ley, y en su defecto en el componente de salud a ese sector.

4.3.2. Mencionó que corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales acudir a los procedimientos administrativos sancionatorios regulados en la Ley 1333 de 2009 para verificar la posible infracción de las normas ambientales, tal como lo describen

[37] *Folios 2851 a 2872 del Cuaderno nro. 14.*

los hechos de la demanda, en tanto tienen el deber de administrar, dentro de su jurisdicción, los recursos naturales renovables, conforme al artículo 23 de la Ley 99 de 1993, dentro del cual se contemplan las labores de ejecutar, administrar, operar y mantener proyectos, programas y obras para la descontaminación o recuperación del ambiente, según el numeral 20 del artículo 31 *ibídem.*

4.3.3. Puso de presente, respecto de la orden contenida en el numeral X, relacionada con la creación de un fondo de aguas, que éstos son un mecanismo financiero encaminado a la protección de las cuencas hídrica que requiere el concurso de actores públicos y privados, en el cual prima el acuerdo de voluntades que está por fuera de la gobernabilidad institucional de ese Ministerio.

Complementó que el Plan Estratégico para la Macrocuenca Magdalena – Cauca, formulado y protocolizado en noviembre de 2017, efectuó un diagnóstico que determinó, a partir de los estudios elaborados por Cortolima, que en la Cuenca del Río Coello no existe disponibilidad hídrica para nuevas concesiones de agua; así mismo, que siendo la fuerte principal de abastecimiento del acueducto de Ibagué, y que en ella existen también importantes intereses mineros (el proyecto de La Colosa), se presentan conflictos entre los usos del recurso hídrico que hacía necesario priorizar el desarrollo de un Plan de Ordenación y Manejo - POMCA, sobre esta subzona hidrográfica, además de complementar la red de monitoreo para que incluya de manera integral el seguimiento a la contaminación.

Adujo que, en desarrollo del proceso de implementación del Plan Estratégico para la Macrocuenca Magdalena – Cauca, iniciado en el 2018 en el marco del Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca - CARMAC, presidido por ese Ministerio, se consolidó un plan de acción que incluye, además de la priorización del desarrollo del POMCA para el rio Coello, el proyecto "*Articulación de información intersectorial del recurso hídrico que permita integrar y compartir el monitoreo del agua que se realiza desde los sectores públicos y privada*", el cual se encuentra en proceso de gestión por parte del CARMAC de la Macrocuenca Magdalena- Cauca, en la cual se tiene la participación de todos los actores, entre ellos los Ministerios de Minas y Energía, Transporte, Ambiente, Vivienda, Agricultura y Salud, Cormagdalena, las Autoridades Ambientales y los departamentos que tienen jurisdicción en la Macrocuenca.

Agregó que, mediante el Acuerdo 014 del 14 de noviembre de 2017, actualizó la priorización de Subzonas Hidrográficas que deben ser objeto de ordenación y manejo, dentro de las cuales se encuentra la del río Coello. Igualmente, que por Resolución 056 del 2017, Cortolima declaró en ajuste el Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca de este río con el cual se espera contar con la planeación del uso del suelo, las aguas, la flora, la fauna, el manejo de la cuenca, los determinantes ambientales derivados de la zonificación ambiental, el componente programático y los estudios de gestión de riesgo que desarrolla el POMCA, buscando delimitar las áreas necesarias para la protección del recurso hídrico y la biodiversidad.[38]

4.4. La **ANLA** hizo consistir sus inconformidades con el fallo de primera instancia en siete (7) reparos, que tituló: (i) *"El fallo vulnera el debido proceso y las garantías procesales"*, (ii) *"No existe amenaza o vulneración inminente a los derechos colectivos por parte de la Autoridad Ambiental de Licencias Ambientales"*, (iii) *"En el Fallo no se valoró el acervo probatorio que acredita que no hay una grave amenaza de daño al medio ambiente."*, (iv) *"En el fallo se ordena pagar indemnización de tipo individual contradiciendo la naturaleza de la acción popular"*, (v) *"En el fallo no se hizo un estudio de la situación actual de los títulos mineros"*, (vi) *"El fallo desconoce el ordenamiento minero ambiental y los derechos adquiridos"* y, (vii) *"Se aplicó indebidamente el precedente judicial".*

4.4.1. El primero y segundo de ellos se fundamentó en que la decisión censurada no emitió un pronunciamiento claro y preciso que permita relacionar la afectación de los derechos colectivos con las funciones de la entidad y las acciones u omisiones de las cuales ésta se deriva, de modo que solo concluyó que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales es la entidad encargada de velar por el cumplimiento riguroso del procedimiento para el otorgamiento de las licencias ambientales, sin detallar la conducta confabulada y omisiva que le imputa, ni las razones por las cuales establece una relación de solidaridad para condenarla al pago de los perjuicios causados, ni resolver las excepciones y demás argumentos de defensa propuestos.

Agregó que para acceder a las pretensiones de la demanda debieron determinarse los elementos de la responsabilidad, esto es, (i) una acción u omisión atribuible a la

[38] *Folios 2905 a 2909 del Cuaderno nro. 14.*

parte demandada, (ii) un daño, peligro o amenaza de derechos o intereses colectivos, y (iii) una relación de causalidad entre los dos (2) elementos anteriores. Agregó que, de acuerdo con la Ventanilla Integral de Trámites en Línea, no ha otorgado licencias ambientales ni aprobado planes de manejo ambiental en el Municipio de Ibagué; por ende, no tiene superposición con proyectos mineros en ese ente territorial, excluyéndose así su responsabilidad.

Señaló que tampoco ha incurrido en acción u omisión que permita tener por acertada su participación en este proceso, en la medida que los hechos descritos no corresponden al ámbito funcional de esa entidad, adicional a que el recuento probatorio constata que la eventual afectación al medio ambiente es mínima y es mitigada, corregida y compensada, superando más allá de toda duda razonable la discusión de la afectación de los derechos colectivos de las comunidades que habitan en la cuenca mayor de los ríos Coello, Combeima, Cocora y demás afluentes.

Añadió que, como quiera que no se configuran los anteriores requisitos, tampoco se configura respecto de la ANLA el “nexo de imputación”.

4.4.2. El tercer reparo se basó en que las pruebas recaudadas, particularmente los testimonios recepcionados a personas con conocimientos técnicos y experticia en la materia, demuestran que no existe riesgo de afectación del medio ambiente que sustenten las ordenes emitidas, el cual no fue valorado por el Tribunal.

4.4.3. El cuarto motivo e inconformidad lo explicó indicando que, de acuerdo con la naturaleza jurídica de la acción popular, ésta es excepcionalmente indemnizatoria, sólo en los casos en los que se prueba el daño a un derecho colectivo, a favor de la entidad pública no culpable que tenga dentro de sus funciones la vigilancia y protección del mismo, y en el presente caso tal daño no se encontró acreditado, aunado a que no tiene funciones de este tipo en relación con los derechos colectivos amparados.

4.4.4. El siguiente argumento de inconformidad consiste en que, tal como lo puso de presente el salvamento de voto del Magistrado Álvarez, en la sentencia impugnada no se hizo un análisis y estudio de la ubicación de los títulos activos frente a las cuencas hidrográficas de los ríos implicados, y tampoco se tuvo en cuenta el estado de aquellos

para determinar si existe un área definitiva, si aún existe el ánimo de realizar la actividad y si las actividades realizadas mitigaron o compensaron la afectación que pudiesen haber generado.

4.4.5. En cuanto al sexto reparo, se fundamentó en que la decisión del *a quo* de ordenar a varias entidades, entre ellas, la ANLA, de abstenerse de tramitar concesiones mineras para exploración y explotación, implica una restricción de sus funciones previstas en los Decretos 3573 de 2001 y 1076 de 2015, en lo atinente al otorgamiento de licencias ambientales y los recursos del subsuelo, posición que respaldó con la transcripción de algunos apartes de la sentencia SU-095 de 2018.

4.4.6. Finalmente, para sustentar la última de las razones de inconformidad dijo que el precedente contenido en la sentencia T-622 de 2016, aplicado en este caso, se refiere a la minería ilegal y a condiciones geográficas completamente distintas a las tratadas en la presente acción popular, lo que desvirtúa la declaratoria de responsabilidad, en tanto en esta oportunidad se trata de una actividad legal protegida por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, afirmó coincidir con los argumentos del salvamento de voto presentado contra la sentencia del 29 de mayo de 2019.[39]

4.5. Las sociedades **AGA** y **Negocios Mineros S.A.** presentaron, de forma conjunta, recurso de apelación, el cual estructuró a través de los siguientes reproches:

4.5.1. *"EL TRIBUNAL BASÓ SU DECISIÓN EN LA SENTENCIA T-622 DE 2016 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, A PESAR DE QUE ESE CASO DIFIERE SUSTANCIALMENTE DEL PRESENTE".*

En este punto, señalaron que el Tribunal, luego de transcribir la parte resolutiva del citado fallo judicial, resolvió acoger los argumentos desarrollados por la Corte Constitucional para reconocer a los ríos Coello, Combeima y Cocora, su cuenca y afluentes como entidades individuales, sujetos de derechos de protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades, sin analizar si los fundamentos de hecho y de derecho resultaban aplicables a este caso, desconociendo que tanto AGA como Negocios Mineros han llevado a cabo las

[39] *Folio 2900 a 2904 del Cuaderno nro. 14.*

actividades propias del desarrollo de los contratos de concesión minera respetando las normas y Guías Minero Ambientales. Así mismo, que tal pronunciamiento hace referencia a la minería ilegal, y en tal contexto están enmarcadas las órdenes impartidas, las cuales fueron replicadas en el fallo impugnado, tal como se ilustra en el cuadro que para el efecto se presentó.

Resaltaron que lo anterior produjo irregularidades consistentes en que: (i) *"Los vertimientos de sustancias tóxicas en el rio Atrato y el uso ilegal de maquinaria pesada sustentaban la necesidad de nombrar un guardián del río. Sin embargo, ninguna de esas situaciones se presenta en este caso y ninguna prueba de las del proceso puede llevar a pensar en la necesidad de ello*, (ii) *"El vertimiento de sustancias tóxicas en el río Atrato motivó la creación "un plan para descontaminar la cuenca del rio Atrato. No obstante, no hay una sola prueba de que los ríos Coello, Combeima y Cocora hayan sido contaminados por las entidades demandadas,* (iii) *"La profunda afectación del estilo de vida de las comunidades étnicas debido a la minería ilegal en el río Atrato motivó la formulación de "un plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación en el marco del concepto de etnodesarrollo. Además de que no hay pruebas sobre la existencia de comunidades étnicas en el área de los contratos de concesión de los cuales son titulares mis representadas, tampoco hay prueba alguna de que las actividades mineras de mis representadas hubieran afectado o puesto en peligro su estilo de vida o sus formas de subsistencia y alimentación,* (iv) *"En el caso del río Atrato era indispensable determinar el grado de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas, y la afectación en la salud humana de las poblaciones, consecuencia de las actividades de minería que usan estas sustancias. Por el contrario, dado que mi representada no contaminó ni contaminará los ríos Coello, Combeima y Cocora con sustancias tóxicas, proferir este tipo de orden es un sinsentido sin justificación alguna"*.[40]

Adujeron que el artículo 10 del CPACA dispone la obligación de las autoridades de aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos, presupuestos que considera no se configuran en este caso, de tal manera que se viola el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política.

[40] *Folios 3021 a 3022 del Cuaderno nro. 15.*

4.5.2. *"EL TRIBUNAL EXCEDIÓ SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES Y TRANSGREDIÓ EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN."*

Cuestionaron la facultad del Tribunal Administrativo del Tolima para ordenar la creación de un Parque Nacional Natural, un Santuario de Fauna y Flora, un Área Natural Única, una Reserva Nacional Natural, una Vía Parque o un Corredor Biológico a partir de las recomendaciones de la Universidad del Tolima, careciendo para ello de fundamento técnico, sin definir la necesidad de la misma, y en todo caso, sin establecer una relación con los hechos de la demanda y lo probado en el proceso.

Precisaron que el artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974 estableció el tipo de áreas que componen el Sistema de Parques Nacionales y que los artículos 2 y 5 (numeral 18) de la Ley 99 de 1993, definieron que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, y el competente para reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento. No obstante, sin habilitación legal para ello, el Tribunal ordenó la creación de áreas propias del citado sistema, sin explicar la relación de esta orden con el debate planteado en el proceso.

Aludieron a que también resultó desconocido el mandato del numeral 4 del artículo 2 del Decreto 3572 de 2011, por cuanto la decisión cuestionada no estuvo precedida de un estudio técnico elaborado por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, tal como lo ordena esta disposición, y, además, se basó exclusivamente en las recomendaciones de un estudio elaborado por un centro universitario, transgrediendo con ello el artículo 113 de la Constitución Política y los trámite y criterios para la designación de áreas protegidas a que refieren los artículos 2.2.2.1.5.1 y 2.2.2.1.5.2. del Decreto 1076 de 2015, compilatorio del Decreto 2372 de 2010, relacionados con los estudios que demuestren la necesidad y el concepto favorable previo de algunas entidades fijadas en la Ley.

4.5.3. *"LA SENTENCIA APELADA DESCONOCE EL RÉGIMEN LEGAL VIGENTE APLICABLE A LAS MATERIAS DISCUTIDAS EN ESTA ACCIÓN POPULAR."*

Al respecto, sostuvieron que *"ni el Tribunal, mucho menos el actor popular, formularon censuras respecto a algún tipo de estudio futuro relacionado con los contratos de concesión, la formulación de medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y/o sustitución de los impactos negativos de un proyecto minero, la aplicación de términos de referencia, el acatamiento de las Guías Minero-Ambientales, la delimitación definitiva del área de explotación, el mapa topográfico de la respectiva área, la información detallada cartográfica del área de explotación, la ubicación, cálculo y características de las reservas que habrán de ser explotadas en desarrollo de un eventual proyecto, la descripción y localización de las instalaciones y obras de minería definidas en forma concreta por la sociedad que represento, los depósitos de minerales, beneficio y transporte y, si fuera del caso, de transformación, el Plan Minero de Explotación o las guías técnicas que serían utilizadas, el Plan de Obras de Recuperación geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado, la escala y duración de la producción esperada, las características físicas y químicas de los minerales por explotarse, la descripción y localización de las obras e instalaciones necesarias para el ejercicio de las servidumbres inherentes a las operaciones mineras, Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura, o el Programa de Trabajos y Obras."*[41]

Explicaron que, en atención de los artículos 78, 84, 85, 89, 99, 204 y 213 del Código de Minas, la etapa de exploración minera permite producir los documentos antes referidos, por lo que ordenar la suspensión indefinida de las actividades mineras derivadas de contratos de concesión vigente en esta etapa, subvierte el ordenamiento jurídico y las competencias de otras autoridades, y viola los derechos de los concesionarios, transgresión que se hace visible además con la designación de un *"perito que ni es idóneo ni imparcial para que produzca un dictamen pericial*"[42].

Recalcaron que el Tribunal no tuvo en cuenta que: (i) un título minero *per se* no habilita para llevar a cabo las actividades de explotación de un mineral, (ii) que la etapa de

[41] *Folio 3030 del Cuaderno nro. 15.*
[42] *Folio 3031 ibídem.*

exploración de un proyecto minero determina técnicamente si éste es viable y cuáles son las consecuencias de desarrollarlo, (iii) no es posible obtener licencias ambientales para la fase de construcción y montaje, sin antes haber agotado la fase de exploración, (iv) la fase de exploración no requiere licencia ambiental, ya que en ella se busca obtener la información necesaria para elaborar el estudio de impacto ambiental y solicitar esta licencia.

4.5.4. *"LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DESCONOCE QUE DURANTE LA FASE DE EXPLORACIÓN EXISTE UN MANEJO AMBIENTAL AL QUE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES HACEN SEGUIMIENTO".*

Anotaron, con fundamento en los artículos 48, 199 y 203 de la Ley 685 de 2001, que la sentencia recurrida contraviene la regulación de la actividad minera, en el entendido que modificó sus etapas y desconoció los instrumentos de seguimiento ambiental propios de cada una de ellas, en tanto dichas normas establecen que el concesionario de minas para proyectar, preparar y ejecutar sus estudios, trabajos y obras no requerirá permisos o autorizaciones distintas a las que allí se definen o las contenidas en las disposiciones ambientales correspondientes.

Explicaron que para la fase de exploración sólo se solicita cumplir con las Guías Minero Ambientales que fueron adoptadas de forma conjunta entre los Ministerio de Minas y Energía y Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución nro. 18-0861 del 20 de agosto de 2002, en la cual se exige a los concesionarios la inscripción ante la autoridad ambiental de las medidas de manejo ambiental de esta fase, de tal suerte que no existe disposición legal o reglamentaria que prevea como requisito tramitar una licencia ambiental para la fase de exploración minera, tal como lo concluyó la ANLA en el Concepto del 11 de abril de 2013, que fue allegado al expediente.

4.5.5. *"LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA DEBE SER REVOCADA PORQUE SUS EFECTOS CONLLEVAN LA USURPACIÓN DE COMPETENCIAS Y FACULTADES QUE CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE ESTÁN ATRIBUIDAS A AUTORIDADES DEL PODER PÚBLICO."*

Expresaron que las atribuciones legales y constitucionales de otras autoridades no pueden ser desconocidas por los jueces, y con base en ello concluir, *a priori*, que no se cumplen las condiciones y requisitos para desarrollar las actividades mineras en las zonas correspondientes a los títulos objeto de este proceso, ya que con esto se usurpan las competencias propias de aquellas, en razón a que: (i) se pasan por alto los trámites que se cumplieron ante las autoridades mineras y ambientales, pretermitiendo las etapas que no se han cumplido y modificando la regulación en éstas materias, (ii) no se tienen en cuenta los contratos de concesión válidamente celebrados y el control que sobre ellos hace la autoridad minera, (iii) se ignora la suficiencia e idoneidad de los términos de referencia y Guías Minero Ambientales adoptadas, y las autorizaciones dadas a AGA, previo cumplimiento del ordenamiento jurídico.

4.5.6. *"LA SENTENCIA DEBE SER REVOCADA POR CUANTO EL TRIBUNAL REALIZÓ UNA INDEBIDA Y EQUIVOCADA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AL CASO. ESA INDEBIDA Y EQUIVOCADA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, ES CONTRADICTORIA AL PRECEDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA MATERIA."*

Manifestaron que el Tribunal para aplicar al caso concreto el principio de precaución desarrolló un test, que presupone: (i) *"contar con un número de evidencias que acredite de manera objetiva y razonable que se está ante el peligro de daño grave e irreversible de un determinado ecosistema o recurso"*, (ii) *"la adopción de una medida adecuada, necesaria y ponderada, es decir, proporcional, para impedir que dicha afectación se concrete"*, (iii) "*una motivación completa, en la que se expongan con claridad y suficiencia las razones por las que dicha medida es adoptada"*.[43]

Frente al primer requisito, alegaron que se encontró acreditado con base en diferentes documentos provenientes de Cortolima, entre ellos, el Informe Técnico del 29 de septiembre de 2011, y las declaraciones de los testigos técnicos Manuel Rodríguez y Eduardo Behrentz, pero sin que se hayan valorados las pruebas aportadas y las practicadas por cuenta de AGA y Negocios Mineros, las cuales demuestran lo contrario.

[43] *Folio 3093 del Cuaderno nro. 15.*

Añadieron, luego de referir los apartes en los que, a su juicio, se basó el Tribunal para ordenar la suspensión de los títulos mineros objeto del presente proceso, y traer a colación la decisión proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado del 25 de enero de 2019, dictada dentro del expediente 85001 23 33 000 2014 00218 02, promovido por la Procuraduría 23 Judicial II Ambiental y Agraria de Yopal, que en esta providencia se identificaron los requisitos para que pueda operar el principio de precaución, así: (i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así éste no sea absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación ambiental, y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Afirmaron que el tribunal desconoció las reglas fijadas en dicha providencia consistentes en que: (i) los principios de prevención y de precaución suelen ser utilizados de forma equivocada indistintamente, pero son absolutamente diferentes, (ii) en el principio de precaución debe haber una falta de certeza científica sobre las consecuencias ambientales de cierta actividad, sin que la misma sea excusa para adoptar medidas, (iii) el principio de prevención se parte del conocimiento suficiente de los efectos e impactos que una actividad puede causar, de tal modo que se pueden prever las medidas necesarias para prevenirlos o para mitigarlos, (iv) la Licencia Ambiental es una manifestación del principio de prevención, (v) las decisiones que se adopten en aplicación del principio de precaución deben ser excepcionales y motivadas, y deben cumplir con los requisitos dispuestos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para su procedencia. De lo contrario, la decisión puede ser arbitraria o contraria a prever las medidas necesarias para prevenirlos o para mitigarlo, (vi) el juez puede y debe, a partir de las pruebas que sean practicadas en el proceso, y particularmente a partir de dictámenes periciales, determinar si se presentan los elementos para la aplicación del principio de precaución, (vii) la realización de actividades de exploración no implica necesariamente que exista certeza de que se adelantarán en el futuro actividades de explotación, puesto que la viabilidad de las mismas puede verse afectada por múltiples factores, (viii) las decisiones que se adopten con base en el principio de precaución no pueden partir de consideraciones generales, teóricas o abstractas, en cuanto el principio de precaución presupone un mínimo de certeza que no puede predicarse de ese tipo de consideraciones; por eso, el hecho de que una actividad determinada implique la posibilidad de que se afecten recursos naturales, no implica *per se* que deban ampararse derechos colectivos, dado

que la Licencia Ambiental es un instrumento fundamental para su control, (ix) en ningún caso, el principio de precaución puede dar lugar a una prohibición general de una actividad económica legalmente reconocida y protegida, con el argumento de que se pretende proteger el medio ambiente.

Manifestaron que el desconocimiento descrito se concreta en que, en este caso, era aplicable el principio de prevención y no el de precaución, debido a que los testimonios del geólogo Luis Mario Acosta Bedoya, los ingenieros Luis Alberto Mesa Saucedo, Alberto Jaramillo Pereira, María Victoria Vélez Otálora y otros, así como el dictamen de la compañía EYC que se aportó, desvirtúan el riesgo de supuesto daño ambiental en el que se justificó la aplicación del último de los principios citados, y con base en el cual se restringió la actividad que AGA pretende adelantar. Ello por cuanto AGA es actualmente titular de cuatro (4) títulos mineros, de los que ninguno se ubica en zona de bocatomas o que comprometan el recurso hídrico, y la determinación de los efectos que tendría la eventual fase de explotación se establecería en el trámite de la licencia ambiental y no mediante la presente acción popular, en la que, por demás, no fue demostrado el carácter de grave e irreversible del daño.

Aseguraron que el principio aplicado, es decir, el de precaución, tiene como sustento la falta de certeza científica, supuesto que no se cumple en el *sub judice*, toda vez que sí existe certeza conforme a las pruebas recaudadas de los efectos que tendía la fase de exploración y los impactos que la misma genera, siendo entonces aplicable el principio de prevención para la adopción de las medidas de mitigación.

Consideraron que no se cumplen ninguno de los requisitos definidos jurisprudencialmente en el precitado fallo para dar aplicación en este caso al principio de precaución, razón por la cual debe ser revocado el fallo apelado, puesto que arribó a una conclusión totalmente contraria a la postura del máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4.5.7. *“EL TRIBUNAL DESCONOCIÓ POR COMPLETO LA FORMA EN QUE TRIBUNALES INTERNACIONALES HAN INTERPRETADO EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN”.*

Insistieron en que el Tribunal entendió que bastaba con invocar el principio de precaución para entenderse habilitado para su aplicación, relevándose junto con el demandante de las obligaciones probatorias en este sentido.

Citaron tres (3) decisiones internacionales, dos (2) adoptadas por el Órgano de Apelaciones del Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio sobre casos en los que se aplicó el principio de precaución indebidamente, y la otra de la Corte Internacional de Justicia, sobre la obligación de demostrar la afectación ambiental y el nexo causal con las actividades del demandando.

Concluyeron que: (i) el demandante debía demostrar que las medidas solicitadas se basan en una evaluación del riesgo soportada por evidencia científica y no simplemente en un criterio peligrosista, (ii) la evidencia científica no puede ser general, sino que debe referirse a los impactos concretos que una actividad puede generar, (iii) la evidencia científica debe referirse, además del impacto medioambiental, a la relación de causalidad de éste con la actividad cuestionada, (iv) el estándar internacional señala que no se trata de una obligación de resultado, sino que la actividad productiva se realice empleando la debida diligencia, (v) la sentencia recurrida no se cimentó en estudios científicos, limitándose a abordar en abstracto los riesgos de la minería, y estableció que el riesgo de la actividad minera genera sobre el ambiente es suficiente para su prohibición.

4.5.8. *"LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL VULNERÓ EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA – DEFECTO PROCEDIMENTAL"*.

Aludieron a que el Tribunal no resolvió en la sentencia ni en la providencia de adición y aclaración los argumentos de defensa de las sociedades AGA y Negocios Mineros, debido a que no se pronunció expresamente sobre las excepciones propuestas por la segunda de las empresas citadas, y por el contrario afirmó que no se habían formulado.

Aseveró que sólo resolvió la excepción de agotamiento de jurisdicción presentada por AGA, cuando propuso catorce (14), y sumado a ello, ni siquiera se refirió al real pronunciamiento que como contestación se radicó, sino que tuvo por tal el escrito con el que se alegó inicialmente el agotamiento indicado. Así mismo, indicaron que se limitó a pronunciarse sobre los medios exceptivos propuestos por los Ministerios de

Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible y la ANLA, derivándose esto en el desconocimiento del artículo 187 del CPACA.

Expresaron que también se desatendió el mandato del artículo 285 del CGP, por cuanto modificó el numeral II del artículo cinco (5) de la parte resolutiva de la sentencia censurada, lo que cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que *"en la parte final del numeral (1) el Tribunal había ordenado: "En dicho estudio se delimitará el área necesaria para la protección del recurso hídrico, las medidas de mitigación para su protección, y las acciones que se deberán realizar para recuperar el equilibrio en todo el ecosistema" y que conforme al numeral Tres de la sentencia habría quedado sin efecto, con lo cual las órdenes impartidas en los numerales III y XI del ordinal Quinto de la sentencia también se habrían quedado sin efecto, pero el auto aclaratorio del 4 de julio nada dice al respecto. En todo caso, si tuviere que entenderse que la parte final del antiguo numeral (II) de la sentencia no hubiere desparecido, las órdenes allí impartidas son ilegales y deberían ser revocadas."*[44].

4.5.9. *"DEFECTO FÁCTICO POR INDEBIDA VALORACIÓN PROBATORIA O AUSENCIA DE ESTA".*

Mencionaron que el *a quo* dejó de valorar los testimonios practicados a instancias de AGA y Negocios Mineros, ignoró los estudios técnicos, mal interpretó las declaraciones que como expertos rindieron los señores Massimo Gasparon y Santiago Gómez y olvidó los informes técnicos y las pruebas documentales allegadas.

Resaltaron que la declaración del señor Gasparon, contrario a lo interpretado por el Tribunal, da cuenta que *"la actividad exploratoria "no resulta en impacto ambiental significativo, ni mucho menos sobre los recursos hídricos", o que "normalmente el área interesada es muy pequeña" en materia de actividad exploratoria"*.[45] y el testimonio del señor Gómez, del bajo impacto que la actividad de exploración genera en el ambiente.

Expresaron que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, las conclusiones del Tribunal sobre el impacto de la minería en los ecosistemas no

[44] *Folio 3075 del Cuaderno nro. 15.*
[45] *Folio 3079 del Cuaderno nro.15.*

están motivadas razonadamente, ni corresponden a la valoración probatoria adecuada, aunado a que las citas de los testimonios se hicieron incompletas.

Confrontaron las pruebas que estima fueron tenidas en cuenta por el Tribunal para adoptar la decisión, en los siguientes términos:

PRUEBA VALORADA O REFERIDA POR EL TRIBUNAL	***ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PRUEBA***
informe de Cortolima del 29 de septiembre de 2011. *Según la sentencia éste da cuenta de los antecedentes de la declaratoria de agotamiento del recurso hídrico en la cuenca del río Coello y "del alto impacto de la actividad minera sobre este recurso y la vida económica, social y ambiental de la región" (subrayado cómo énfasis).* *En similar sentido, pronunció el Tribunal a folio 117 de la sentencia en la cual recogió las afirmaciones de Cortolima en el mencionado informe.*	*Dado que no existe ningún título minero en fase de explotación, las conclusiones de Cortolima acogidas por el Tribunal son distorsionadas por lo que los impactos allí descritos no provienen la actividad de minería legal y por el contrario revelan que las problemáticas allí descritas provienen de otras actividades como la ganadería, la agricultura o incluso de la existencia de los asentamientos humanos y no tienen relación cierta y concreta con la minería legal, en tanto ni en ese momento ni ahora existen títulos, por lo menos en cuanto a nuestras representadas se refiere en fase de explotación. Lo que se confirma al analizar lo que ya había dicho desde 1997 cuando se profirió la Resolución 427.* *Respeto del proceso de sana crítica el Tribunal no tuvo en cuenta que Cortolima no es un ente técnico imparcial sino que tiene una agenda en contra de la minería y que a la postre se volvió coadyuvante de las pretensiones de la parte demandante, de donde era mucho más importante aún la labor de contrastación de lo dicho por Cortolima con la posición de otros expertos que obra en el proceso. Así es pertinente recordar que El Consejo de Estado anuló por ilegal el Acuerdo 026 de 2007 de Cortolima por medio del cual pretendía limitar o prohibir la minería [**legal**].*
Copia de la función de advertencia de Contraloría del 19 de junio de 2011. *El Tribunal hace énfasis en las menciones de la Contraloría en que los Acuerdos 032 de 2006 y el Acuerdo 026 de 2007 implicarían una prohibición de la actividad minera en general.*[30] *Además hizo una serie de alusiones al proyecto La Colosa respecto a la ausencia de información que habría observado la Contraloría en su escrito del 19 de julio de 2011. El Tribunal no hizo mención sobre que dicha función de advertencia fue aclarada mediante oficio del 30 de septiembre de 2011.*	***Conclusión y alusión errónea a partir de un documento que fue posteriormente aclarado por la Contraloría*** *y que se basó en parte en el Acuerdo 026 de 2007 de Cortolima, el cual fue anulado por el Consejo de Estado por ilegal, mediante sentencia del 12 de julio de 2018 y que en copia se aportó al expediente el 24 de septiembre de 2018. Sentencia que entre sus consideraciones ilustra muy bien lo pretendido por Cortolima y que sirvió para descontextualizar lo que ocurre respecto de la minería legal y las supuestas prohibiciones de Cortolima en los usos del suelo así: "De todo lo expuesto se advierte con claridad que la intención de Cortolima fue reglamentar el uso del suelo de los entes territoriales que atraviesa la Cuenca Hidrográfica*

	del Río Coello, llegando incluso a abarcar la totalidad del municipio de Cajamarca (artículo segundo citado), circunstancia para la cual no se encontraba investida de competencia alguna, dado que, de una parte, del proceso de formación del Plan de ordenamiento Territorial de los Municipios de Cajamarca, Coello, Ibagué, Espinal, Flandes, San Luis y Rovira." *Ahora que, en cuanto a la aclaración de la Contraloría mediante oficio 2011EE33176 del 30 de septiembre de 2011 aclaró el alcance lo dicho determinando* (Sic) *entre cosas que* (Sic) *i) Los trabajos que estaba llevando a Cabo ANGLOGOLD en fase de exploración eran permitidos siempre y cuando respetaran la normatividad vigente, ii) Cortolima con anterioridad a la expedición de la Resolución 1765 de 2011 había autorizado la concesión de aguas o la cesión de las misma* (Sic) *por el tiempo necesario por el que dure la fase de exploración y iii) que el proyecto de La Colosa no se adelanta en la zona de Páramo, es decir, que la función de advertencia además de no servir de fundamento a las conclusiones del Tribunal prescindiendo de lo dicho en el oficio de septiembre de 2011, se refería a La Colosa y no a Santa María. Es decir, la comunicación del 19 de julio de 2011 fue valorada de manera indebida por el Tribunal para tenerla como soporte de sus declaraciones vertidas en la sentencia.*
Resolución 1765 del 20 de abril de 2011. *Por medio de la cual se declaró el agotamiento del recurso hídrico superficial en la cuenca del río Coello.*	*Ni a partir de esta resolución ni de la 427 de 1997, es posible afirmar que el agotamiento del recurso hídrico superficial en la cuenca mayor del río Coello tenga que ver con la minería legal y mucho menos con la llevada a cabo por ANGLOGOLD o Negocios Mineros pues simplemente no las han podido llevar a cabo y ni siquiera han podido llevar a cabo la fase de exploración de sus contratos.* *Ninguna consideración tampoco le mereció al Tribunal la opinión de verdaderos expertos como Massimo Gasparon o Santiago Gómez sobre los errores de técnica científica que presenta el mencionado documento. Y es que no se trata de si la mencionada Resolución 1765 está en firme - como en efecto lo está así esté demandada- es que se trata del proceso crítico de las pruebas que el Tribunal también eludió a partir de alegar que no es una acción popular el mecanismo para atacar los elementos de legalidad e idoneidad de dicha resolución (página 14 del auto aclaratorio del 4 de julio de 2019).*
Resolución 427 del 7 de marzo de 1997. *Primera manifestación de Cortolima sobre el agotamiento del recurso hídrico en la cuenca mayor del río Coello y sobre ella El Tribunal concluyó que "Esta resolución ofrece un claro*	*Prueba que deja en claro que cualquier afectación que estuviere afectando a los habitantes de la cuenca mayor del río Coello no tienen nada que ver con el otorgamiento de los contratos de concesión minera que fueron otorgados varios años después de la resolución de Cortolima y que*

antecedente a la problemática ambiental que se padece en la actualidad en la zona y que origina la controversia que se examina" (página 118 de la sentencia)	*la conclusión vertida al respecto por el Tribunal en la página 118 es totalmente fuera de contexto y peligrosista cuando de la actividad de **minería legal** se trata.*
DOCUMENTO CONPES 3570 DE 2009. *El Tribunal hace varias referencias contenidas en el mencionado documento relativas a la mitigación del riesgo que se presenta en la cuenca del río Combeima y que pueden atentar contra el suministro de agua para la ciudad de Ibagué y sobre las labores de mitigación de dichos riesgos.*	*El documento CONPES si bien contempla las referencias hechas por el Tribunal en las páginas 116 y 177 de la sentencia, no tienen relación directa con los hechos de la demanda, no mencionan riesgos para el suministro de agua de la ciudad de Ibagué derivados del ejercicio de la minería legal y en todo caso ninguna consecuencia se puede derivar de ellas para nuestras representadas.*

Reiteraron que, pese a que se hace mención a las pruebas aportadas por AGA y Negocios Mineros, no se les asignó valor alguno, lo que implica, dicen los recurrentes, que se haya adoptado una decisión sin fundamento, configurando así un defecto fáctico, además porque la sola mención de la Resolución 1765 de 2001 no lo releva de la obligación de efectuar un análisis crítico de los demás elementos de convicción, que demuestran que, aun en el evento de que se encuentre acreditado el supuesto agotamiento del recurso hídrico declarado, no es producto de las actividades mineras que legítimamente se llevan a cabo, sino de otras como la agricultura y la ganadería. Además, que tampoco tomó en consideración la renuncia de la mayoría de los títulos objeto del presente proceso.

Arguyeron que el dictamen de EYC demostró, sobre la ubicación de los títulos mineros y las bocatomas del acueducto del Municipio de Ibagué, que, *"en relación con la ubicación de los títulos mineros y la posible interferencia con bocatomas del IBAL para abastecer [a] Ibagué, se puede apreciar en la figura 4-2 que no existen tales afectaciones. Las áreas de interés para el desarrollo de labores de exploración están por fuera de la cuenca en la que se ubican las bocatomas."*[46], lo cual fue corroborado por el testimonio rendido por la funcionaria de la IBAL E.S.P. S.A. ante el Tribunal.

Por último, afirmaron que tampoco se tuvieron en cuenta los documentos allegados mediante el memorial radicado en esa Corporación el 4 de agosto de 2015.

4.5.10. *"LA SENTENCIA ES CONTRADICTORIA AL PRECEDENTE DEL PROPIO TRIBUNAL (PRECEDENTE HORIZONTAL)."*

[46] *Folio 3091 del Cuaderno nro. 15.*

Aseveraron que el Tribunal incurrió en violación de su propio precedente fijado en la sentencia del 10 de octubre de 2016 en el proceso con radicado nro. 73001 23 00 000 2011 00613 00, y en la que actuó como demandante el señor Juan David Ceballos Rodríguez, puesto que en ella se distinguieron las diferentes fases de la actividad minera, y se afirmó que el agotamiento de la fase de exploración no conllevaba necesariamente la ocurrencia de la fase de explotación, contrario a lo que se consideró en la decisión aquí cuestionada.

También reconoció que la acción popular no es el instrumento procedente para controvertir la legalidad de contratos de concesión o títulos mineros y que AGA había obtenido varios contratos de forma válida, ponderó de mejor manera la aplicación de este principio, no es prohibitiva de la minería legal y no se extralimitó al impartir ordenes extrapoladas de otra decisión judicial que no son pertinentes.

4.5.11. *"EL TRIBUNAL ERRÓ AL NO HABER DECRETADO EL AGOTAMIENTO DE JURISDICCIÓN QUE SE CONFIGURÓ EN ESTE CASO RESPECTO DE LAS ACCIONES POPULARES DE JUAN CEBALLOS Y DE USOCOELLO".*

Informaron que, en sentencia del 11 de septiembre de 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado unificó su jurisprudencia en relación con la figura del agotamiento de jurisdicción, definiendo para ello los requisitos de la misma, frente a los cuales no debe existir identidad exacta entre los procesos, pues ello tornará imposible su aplicación; y en ese sentido, es deber del juez popular comprobar que tengan el mismo objeto. Estos requisitos fueron validados por la Corte Constitucional en la sentencia SU-658 de 2015.

Mencionaron que actualmente están en curso dos (2) acciones populares, una iniciada por Juan David Ceballos Ramírez, que correspondió por reparto al Tribunal Administrativo del Tolima en primera instancia bajo el número de radicación 73001 23 00 000 2011 00613 00, que está pendiente de decisión por parte de la Sección Primera del Consejo de Estado, y la presente, que buscan en esencia que se impida que se adelanten actividades mineras legales en el Departamento del Tolima.

Refirieron que el 5 de marzo de 2009 la Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de Tierras de los Ríos Coello y Cucuana "Usocoello" también presentó

una acción popular por similares hechos, que correspondió por reparto al Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué bajo los números de radicación acumulados 73001 33 31 003 2009 00068 00 y 73001 33 31 008 2009 00270 00, y que fue resuelta en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Tolima en providencia del 6 de septiembre de 2018, en el sentido de declarar el agotamiento de jurisdicción.

Añadieron que, a pesar de que el Tribunal conoció como instancia de las tres (3) acciones populares en comento, omitió encontrar probado, estándolo, que se cumplen los requisitos del agotamiento de jurisdicción, ya que existe identidad de partes demandadas, identidad de derechos colectivos, y la *causa petendi* y los hechos en todas ellas es en esencia son los mismos.

4.5.12. *"LA DESIGNACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA COMO EXPERTO A CARGO DE LA ELABORACIÓN DE UN ESTUDIO INTEGRAL SOBRE EL IMPACTO AMBIENTAL Y A LA SALUD ES CONTRARIA A DERECHO Y VA EN DETRIMENTO DE LOS DERECHOS DE LAS DEMANDADAS DENTRO DEL PROCESO."*

Pusieron de presente que la designación de la Universidad del Tolima como entidad a cargo de la realización de un estudio integral en las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello, tal como se ordenó en los numerales II y III de la sentencia apelada, es contraria a derecho, habida cuenta de que el aludido centro universitario no es una entidad imparcial, en tanto que ha tomado históricamente una posición antagónica a la industria minera, lo que vulnera el debido proceso. En efecto, adujeron que la Universidad del Tolima se ha manifestado públicamente en contra de las actividades que serían objeto del estudio, actuaciones dentro de la que se destacan la realizada por el entonces rector José Hernán Muñoz, y consideraron que tal posición institucional permea al cuerpo docente, que será el encargado de efectuar el estudio, como es el caso de los profesores Renzo Alexander García Parra, Humberto Pérez Salazar, Julio Fierro Morales y Rodrigo Negrette Montes.

4.5.13. *"EL TRIBUNAL OMITIÓ PRONUNCIARSE SOBRE LA OBJECIÓN FORMULADA POR ANGLOGOLD Y NEGOCIOS MINEROS CONTRA EL DICTAMEN PERICIAL RENDIDO POR EL GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA. ANGLOGOLD*

Y NEGOCIOS MINEROS OPORTUNAMENTE OBJETARON POR ERROR GRAVE EL DICTAMEN PERICIAL DECRETADOPOR EL TRIBUNAL."

Alegaron que, dentro de la oportunidad procesal debida, AngloGold y Negocios Mineros, ejercieron su derecho de contradicción contra el informe presentado por la Universidad del Tolima; sin embargo, incumpliendo el mandato del numeral 6 del artículo 238 del CGP, el Tribunal omitió la resolución de las objeciones formuladas, tal como también lo evidenció el salvamento de voto el Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva.

Pidieron tener en cuenta que el escrito de aclaración del dictamen pericial concluyó: (i) la imposibilidad de determinar los efectos ambientales nocivos mediatos e inmediatos que se desencadenarán de llegarse a permitir la concesión de los títulos mineros en cuestión, (ii) la imposibilidad de determinar la afectación de las aguas subterráneas en el área del proyecto, (iii) imposibilidad de definir el impacto sobre el recurso hídrico.

4.5.14. *"DENTRO DEL PROCESO NO SE PROBÓ LA EXISTENCIA O PUESTA EN PELIGRO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS EN LA DEMANDA".*

Comentaron que el material probatorio obrante en el expediente demuestra que los contratos de concesión objeto del proceso se encuentran en fase de exploración, la cual tampoco se ha podido llevar a cabo como consecuencia de la medida cautelar decretada en el curso del mismo, y derivada de la indebida interpretación del principio de precaución, dado que no existe en el presente proceso ningún daño o peligro de los derechos colectivos.

4.5.15. *"LA SENTENCIA IMPONE UNA CONDENA DE DAÑOS QUE NO FUERON PROBADOS Y SOBRE TODO QUE NO FUERON MATERIA DE CONTRADICCIÓN EN EL PROCESO, VULNERANDO DE MANERA GRAVE E INJUSTIFICADA EL DERECHO DE DEFENSA DE MI REPRESENTADA."*

Argumentaron que el Tribunal, sin tener en cuenta las renuncias de títulos mineros y que aquellos no lograron concluir la fase de exploración, impartió órdenes de resarcimientos y restablecimiento, ignorando el nexo de causal entre los supuestos perjuicios y violaciones, y, además, bajo un criterio peligrosista dispuso la activación

de las pólizas minero-ambientales con ocasión de la totalidad de los títulos mineros que se involucran en esta acción popular.

4.5.16. *"INEXISTENCIA DE SOLIDARIDAD ENTRE LAS AUTORIDADES Y PARTICULARES DEMANDADOS".*

Insistieron en que el Tribunal, sin encontrar probados perjuicios, impuso condenas solidarias a los entes estatales y a los demandados, dando a entender que *"los partícipes de la industria minera legal conforman una masa homogénea que debe ser sancionada de manera ejemplarizante"*[47], sin considerar que los contratos renunciados no pudieron iniciar, y mucho menos terminar, la fase de exploración; de ahí que no sea procedente condena o sanción alguna.

4.5.17. *"LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL IMPLICA, NI MÁS NI MENOS, ANULAR LOS TÍTULOS MINEROS VALIDAMENTE OTORGADOS A ANGLOGOLD DESCONOCIENDO CON ELLO LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 144 DE LA LEY 1437 DE 2011."*

Advirtieron que, de la lectura de las ordenes contenidas en los numerales I y VI del artículo quinto de la sentencia apelada, se concluye que en ellas el Tribunal dispuso la suspensión de los títulos mineros, junto con el cese definitivo de la exploración, lo que equivale en la práctica a la interrupción definitiva de éstos, y en consecuencia, una extralimitación de las facultades del Tribunal, toda vez que el efecto material que tiene una orden de esta naturaleza es el mismo que el que tendría en la práctica su anulación, lo que le está vedado por ley al juez de acción popular, en tanto existe en el artículo 144 del CPACA, y en la sentencia de unificación que sobre la materia profirió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 13 de febrero de 2018, una expresa prohibición legal para que el Tribunal se pronuncie vía acción popular acerca de la legalidad de actos y contratos administrativos, so pena de vulnerar, no sólo el régimen legal vigente, sino también los derechos fundamentales de las partes.

Manifestaron que tal postura también encuentra respaldo en lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-644 de 2011, que resolvió la constitucionalidad del artículo 144 *ibídem*.

---

[47] *Folio 3139 del Cuaderno nro. 15.*

4.5.18. *"LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL IGNORÓ QUE LOS TÍTULOS MINEROS VÁLIDAMENTE OTORGADOS A ANGLOGOLD GOZAN DE PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD, LA CUAL DE NINGUNA MANERA FUE DESVIRTUADA EN ESTE PROCESO".*

Expusieron que la existencia de los títulos mineros de su propiedad no ha comportado violación o puesta en peligro de los derechos colectivos reclamados, puesto que gozan de presunción de legalidad, y no pueden ser anulados, so pena de que el Tribunal exceda el ámbito de sus competencias y transgreda el principio de legalidad.

4.5.19. *"LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DEBE SER REVOCADA PORQUE SU ALCANCE Y EFECTO DESCONOCEN EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE".*

Reclamaron que, de acuerdo con el texto constitucional, en Colombia se adoptó un modelo de desarrollo que pretende armonizar los intereses económicos y ambientales a partir de la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales de propiedad del Estado, que en últimas pertenecen a todos los habitantes del país, de modo que las posiciones conservacionistas de ultranza van en contra del modelo Estado allí consagrado.

Señalaron que, tanto la declaración de Río de Janeiro de 1992, como la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 2811 de 1974, definen el principio de Sostenibilidad Ambiental como uno de los rectores de la política ambiental. Así lo ha sostenido la Corte Constitucional, entre otras, en sentencia C-126 de 1998, en la que se trató su concepto y alcance.

Complementaron que en el modelo de desarrollo sostenible adoptado en la Constitución Política de 1991, la protección del medio ambiente no se traduce en un impedimento al desarrollo de actividades económicas por parte de los particulares, como lo pretende el Tribunal con su sentencia; sino que, contrario a ello, supone el ejercicio de la libertad de empresa, bajo las limitaciones y condicionamientos que hagan compatibles el desarrollo económico con la necesidad de preservar un medio ambiente sano.

4.5.20. *"MANIFESTACIÓN FINAL EN CUANTO A LOS ARGUMENTOS QUE DEBEN SER TENIDOS EN CUENTA POR EL HONORABLE CONSEJO DE ESTADO PARA RESOLVER NUESTRO RECURSO DE APELACIÓN."*

En este punto pidieron tener en cuenta los siguientes aspectos: (i) el Tribunal impartió órdenes a diversas autoridades administrativas, incluso a la Presidencia de la República, sin tener en cuenta el principio de legalidad, (ii) tal principio también resulta vulnerado al ordenarse la creación de un Parque Nacional Natural, desconociendo los principios básicos de la administración pública como la planeación, coordinación, responsabilidad y eficacia, así como el ordenamiento jurídico sobre la materia, (iii) el Tribunal impone cargas y sanciones sin fundamento legal, incumpliendo el mandato del artículo 6 de la Constitución Política, (iv) se subvierte el orden legal al ordenar a las autoridades minera y ambiental efectuar un estudio de impacto ambiental, (v) Cortolima tiene un claro conflicto de intereses con las partes y el objeto del litigio, el cual ha sido ignorado por el Tribunal, (vi) la sentencia impone una condena por daños que no están probados y respecto de los que no se tuvo la oportunidad de ejercer el derecho de contradicción, violando el derecho de defensa, (vii) la existencia de títulos mineros válidamente otorgados no comporta violación o puesta en peligro de derechos colectivos, (viii) no hubo detrimento patrimonial, y (ix) no se configuró una actuación dolosa por parte de AGA.[48]

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 del 5 de agosto de 1998, el artículo 150 del CPACA, y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 del Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

V.2. Actuación en segunda instancia

[48] *Folios 3002 a 3158 del Cuaderno nro. 15.*

V.2.1. Mediante auto del 6 de septiembre de 2019 el Despacho del Consejero sustanciador admitió los recursos de apelación presentados por la **Agencia Nacional de Minería**, **AngloGold Ashanti Colombia S.A.**, **Negocios Mineros S.A.**, el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, el **Ministerio de Minas y Energía** y la **ANLA**[49]. Posteriormente, en auto del 27 de noviembre de 2019, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.[50]

V.2.2. Por medio de memorial presentado vía electrónica el 6 de diciembre de 2019, la apoderada del **Municipio de Ibagué** refirió reiterar los planteamientos formulados en la contestación de la demanda.[51]

V.2.3. La **Agencia Nacional de Minería** radicó escrito de alegatos ante la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación el 16 de diciembre de 2019, en el cual reiteró en su integridad los argumentos expuestos en el recurso de apelación.[52]

V.2.4. Las sociedades **AGA** y **Negocio Mineros S.A.** presentaron escrito de alegatos de conclusión el 16 de diciembre de 2019, en el cual, además de reiterar los argumentos de inconformidad propuestos en el recurso de alzada contra la sentencia de primera instancia, informaron que renunciaron a la mayoría de los títulos mineros, renuncia que fue aceptada por la Agencia Nacional de Minería. También comunicaron que los títulos vigentes no se encuentran ubicados en las bocatomas del acueducto del Municipio de Ibagué y están en etapa de exploración, suspendida con ocasión de la medida cautelar decretada.

Explicaron que los títulos objeto de renuncia por AngloGold fueron: (i) EKQ-102, (ii) ELJ-113, (iii) FEE-121, (iv) GEB-10N, (v) GLN-093, (vi) HB7-086, (vii) HEG-153, (viii) HEG-154, (ix) HEM-09413X, (x) HEM-09414X, (xi) HEM-095, (xii) HHV-08231, (xiii) JB5-15401, (xiv) JB5-15421, (xv) JB6-14521, (xvi) JB6-14541, (xvii) JB6-15011, y por Negocios Mineros los números HEB-166 y HEM-096, quedando vigentes a favor de la primera de las empresas citada los numero CG3-145, GLN-094, GLN-095 y GLT-081.[53]

---

[49] *Folio 3176 del Cuaderno nro. 16.*
[50] *Folio 3287 ibídem.*
[51] *Folios 3307 a 3311 ibídem.*
[52] *Folios 3318 a 3321 ibídem.*
[53] *Folios 3322 a 3374 ibídem.*

V.2.5. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** alegó de conclusión mediante escrito del 16 de diciembre de 2019, en el que, en esencia, reiteró los argumentos de defensa expuestos en el recurso de apelación.[54]

V.2.6. La **IBAL E.S.P. S.A.,** dentro de la oportunidad correspondiente, allegó escrito de alegatos de conclusión ratificando sus argumentos de coadyuvancia de la parte demandante, y agregando que el material probatorio recaudado demuestra los efectos nocivos al medio ambiente de la actividad minera.[55]

V.2.7. El **Ministerio de Minas y Energía** alegó de conclusión mediante escrito del 16 de diciembre de 2019, insistiendo en los argumentos de defensa expuestos en el recurso de apelación.[56]

V.2.8. La **ANLA** alegó de conclusión reiterando los argumentos de defensa propuestos en el recurso de alzada.[57]

V.2.9. El **Ministerio Público** guardó silencio.

V.2.10. En memorial calendado el 4 de septiembre de 2020, la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante ANDJE)**, presentó intervención en el proceso de la referencia en los siguientes términos:

V.2.10.1. En relación con la existencia de amenaza derechos o intereses colectivos, manifestó que ni durante el trámite de primera instancia o el desarrollo de la sentencia apelada fue aportada alguna prueba tendiente demostrar que el desarrollo de actividades mineras en las cuencas de los Ríos Coello, Combeima y Cocora constituyen una grave amenaza a los recursos hídricos que abastecen a la ciudad de Ibagué y a las poblaciones circunvecinas a esta.

---

[54] *Folios 3417 a 3418 del Cuaderno nro. 17.*
[55] *Folios 3420 a 3421 ibídem.*
[56] *Folios 3424 a 3441 ibídem.*
[57] *Folios 3450 a 3456 ibídem.*

Expresó que era tan evidente la ausencia de prueba sobre el daño o amenaza del mismo, que el Tribunal en la sentencia enjuiciada, ordenó la realización de un estudio en que se evidenciara el impacto pasado, presente y futuro de dichas labores en la zona, por lo que, a su juicio, con aquella se pretende justificar la decisión judicial.

Advirtió que en las acciones populares el demandante tiene la carga de la prueba y que es deber del Juez contar con los elementos necesarios para determinar el sentido del fallo, lo que hacía improcedente la posibilidad de generar pruebas posteriores a la expedición de la sentencia, como se pretende hacer en el presente asunto. Para sustentar tal punto, hizo referencia a la providencia del 13 de febrero de 2018, expedida por la Sala Plena de esta Corporación dentro del proceso con número de radicado 25000 23 15 000 **2002 02704** 01.

Señaló que el Tribunal fundamentó la providencia recurrida presumiendo el daño al medio ambiente por el mero otorgamiento de un título minero, desconociendo así, que los contratos de concesión deben ajustarse a lo previsto en la normativa ambiental y minera, la cual propende por el cuidado de los recursos naturales, la seguridad de los trabajadores, y además, contempla una especial vigilancia y control por parte de las autoridades respectivas.

V.2.10.2. Por otro lado, aseguró el Tribunal Administrativo del Tolima tampoco valoró adecuadamente las pruebas que daban cuenta que no existía una grave afectación al medio ambiente. Sobre el particular, mencionó que en el testimonio rendido por el señor Oswaldo Ordóñez Carmona, en su calidad de doctor en Geología de la Universidad de Brasilia, se indicó que la actividad de exploración ocasiona mínimos impactos en el terreno, los cuales son fácilmente mitigables.

Asimismo, sostuvo que en el testimonio rendido por la señora María Victoria Vélez Otálvaro, quien es Ingeniera con Magister en Minas de la Ecole Des Mines de París, fue señalado que en el área en la que se desarrollan actividades de exploración se ocasionan impactos mínimos en el ecosistema. Además, señaló que tal declaración fue corroborada por el profesor Massimo Gasparon.

A su vez, indicó que el señor Santiago Gómez Fernández, quien tiene un magister en ingeniería ambiental, adujo que los impactos ambientales en esa clase de actividades eran menores.

Por todo lo anterior, precisó que el Tribunal Administrativo de Tolima incurrió en una inadecuada valoración probatoria, como quiera que las citadas declaraciones concuerdan en señalar que las actividades efectuadas en las cuencas de los Ríos Coello, Cocora y Combeima no tienen un impacto significativo en las fuentes de agua y en el medio ambiente en general, y que por ende, no hay ningún riesgo de desabastecimiento por tales actuaciones.

V.2.10.3. Respecto del principio de prevención, sostuvo que aquel busca prevenir y controlar los factores de riesgo, cuando se conozcan con claridad y certeza los posibles impactos ambientales que genere determinada actividad. Sobre este punto, citó las sentencias C-703 de 2010, expedida por la Corte Constitucional, y del 4 de noviembre de 2015, proferida por esta Corporación dentro del expediente con radicado 2005-4271-01.

Precisó que la actividad minera que se ejecuta en las cuencas de los Ríos Coello, Cocora y Combeima, se lleva acabo legalmente y cumpliendo con todas las obligaciones contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano. Agregó que el Tribunal no tuvo en cuenta que los concesionaros debieron presentar un estudio de impacto ambiental, en el cual, se incluyen todas las acciones necesarias para que la actividad minera no tenga repercusiones en el medio ambiente.

V.2.10.4. Por otro lado, explicó que la sentencia censurada incurrió en violación de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al contrariar el principio de congruencia establecido en el artículo 218 del CGP. Lo anterior, por cuanto el Tribunal omitió pronunciarse de fondo respecto de las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la ANLA, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía.

Igualmente, cuestionó que durante la etapa probatoria no se hubiere resuelto la objeción por error grave presentada por las empresas accionadas en contra del dictamen pericial rendido por la Universidad del Tolima; así como la indebida

valoración probatoria de los documentos que acreditaban que no existía daño o amenaza o ambiental.

V.2.10.5. Indicó que en la sentencia recurrida se ordenó que se adelanten los trámites necesarios con el fin de hacer efectivas las pólizas minero ambientales que garantizan el cumplimiento de las obligaciones de los contratos de concesión minera. Sin embargo, alegó que la presente acción constitucional no era el mecanismo idóneo para impartir ese tipo de mandatos, puesto que como lo establece la Resolución 338 del 30 de mayo de 2014 expedida por la ANM, para poder hacer efectiva ese tipo de pólizas se debe iniciar el correspondiente trámite administrativo, en el que se garantice los derechos al debido proceso, a la defensa y contradicción del concesionario minero siempre que se acredite que este ha inobservado todos los parámetros y exigencias ambientales determinadas en las normas que regulan la materia.

V.2.10.6. Posteriormente, argumentó que tampoco se acreditó la concurrencia de los elementos necesarios para se configure la responsabilidad patrimonial del Estado, a saber: (i) la existencia de un daño antijurídico y que (ii) el daño alegado sea imputable a una acción u omisión de las entidades demandadas.

V.2.10.6.1. Sobre el primer elemento de la responsabilidad, luego de hacer referencia a lo que entiende por daño la doctrina y la jurisprudencia, aseguró que en el plenario no existía ninguna prueba que acreditara que los trabajos de exploración y explotación minera hubieran causado alguna afectación o amenaza grave frente al interés colectivo del ambiente sano, ni que se hubieran puesto en riesgo las fuentes hídricas de la región.

V.2.10.6.2. En relación con el segundo elemento, arguyó que este se encuentra plasmado en el artículo 90 de la Carta Política, y que bajo esa óptica, no se había evidenciado que las entidades demandadas hubieren incurrido en alguna acción u omisión respecto los hechos narrados en el libelo introductorio.

Igualmente, advirtió que la actividad minera que se desarrolla en la zona circunvecina al Municipio de Ibagué se hace de manera legal y en cumplimiento de todas las disposiciones normativas que existen para la materia y que, por su parte, las entidades

que tienen a su cargo su vigilancia y control, han cumplido con sus obligaciones a cabalidad.

V.2.10.6.3. Dijo que las medidas ordenadas en la parte resolutiva de la sentencia censurada eran de imposible cumplimiento, de una parte, por el alto costo económico en que se incurriría para llevarlas a cabo, y de otra, por su finalidad.

V.2.10.6.3.1. Así, en lo que tiene que ver con el literal segundo del numeral quinto de la parte resolutiva de la sentencia controvertida, sostuvo que en aquel se ordena la realización de un estudio de impacto ambiental que tenga en cuenta los daños pasados, presentes y futuros, a costas de las entidades demandadas y a cargo de la Universidad del Tolima. No obstante, alegó que el mismo no es el mecanismo idóneo para la reparación o cese de amenaza grave de los intereses colectivos invocados, dado que de conformidad con el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, la realización de un estudio de esa naturaleza no permite que se repare el supuesto daño ambiental.

V.2.10.6.3.2. Finalmente, expuso que la orden octava del fallo censurado, que dispone que las entidades demandadas deberán publicar la totalidad de dicha sentencia por sus medios electrónicos, redes sociales, un periódico de circulación nacional y otro departamental, por un periodo de doce (12) meses, contados desde la ejecutoria de esta, generaría importantes gastos y detrimentos para los presupuestos de las diferentes entidades que resultaron vencidas durante el trámite de primera instancia.

Arguyó que la Nación se vería obligada a destinar cuantiosos recursos para la difusión de la totalidad de la sentencia, esto es, ciento sesenta y ocho (168) hojas por un periodo de trescientos sesenta y cinco (365) días en dos periódicos, uno de circulación nacional y otro departamental.

Adujo que en virtud con el artículo 334 Superior, la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica, y que ello debe tenerse en cuenta a la hora de emitir este tipo de pronunciamientos.

V.3. Hechos

V.3.1. INGEOMINAS suscribió con la empresa AGA Contratos de Concesión correspondientes a los títulos mineros: (i) GEB-10N, (ii) GLN-093, (iii) GLN-094, (iv) GLN-095, (v) HB7-086, (vi) JB6-15011, (vii) HEG-153, (viii) JB6-14541, (ix) HEM-095, (x) HEM-096, (xi) HHV-08231, (xii) JB6-14521, (xiii) JB5-15421, (xiv) JB5-15401, (xv) HEG-154, (xvi) GLT-081, (xvii) FEE-121.

V.3.2. La sociedad Negocios Mineros S.A. también obtuvo los títulos: (i) HEM-09413X, (ii) HEM-09414X y (iii) HEB-166. A través de Resoluciones GTRI-304 del 16 de noviembre de 2006 y GTRI-325 del 18 de noviembre de 2010, respectivamente, se declaró perfeccionada la cesión total de los derechos que le correspondían a favor de AGA.

V.3.3. Los particulares Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez adquirieron el título BIJ-151, en tanto que, por Resolución nro. 081 del 15 de noviembre de 2000 le fue concedida licencia de exploración, y a través de la Resolución nro. 458 de 3 de noviembre de 2009 se otorgó licencia de explotación por el término de diez (10) años, previa aprobación del Informe Final de Exploración Programa de Trabajo e Inversiones el 20 de noviembre de 2008.

V.3.4. La sociedad Oro Barracuda S.A. consiguió el título minero JAS-08221. Por medio de la Resolución GSC nro. 000009 del 1 de junio de 2015, la Agencia Nacional de Minería resolvió declarar la terminación del Contrato de Concesión **JAS-08221** suscrito con la sociedad Oro Barracuda S.A.S.

V.3.5. A la sociedad Minas Baco S.O., mediante Resolución nro. 438 del 9 de diciembre de 2002, le fue concedida licencia de exploración nro. CG3-145, y por Resolución nro. DSM-702 del 17 de septiembre de 2007, se declaró perfeccionada la cesión del cien por ciento (100%) de los derechos y obligaciones a la sociedad Kedahda S.A., hoy AGA.

V.3.6. La señora Mónica María Uribe Pérez suscribió los Contratos de Concesión ELJ-113 y EKQ-102; sin embargo, a través de las Resoluciones nro. DSM-809 del 22 de octubre de 2007 y GTRI-0102 del 5 de febrero de 2008, respectivamente, se declaró perfeccionada la cesión del cien por ciento (100%) de los derechos y obligaciones de la sociedad concesionaria a la sociedad Kedahda S.A., hoy AGA.

V.3.7. El título CG3-145 habilitó a la sociedad beneficiaria para desarrollar exclusivamente actividades de exploración, y prohibió expresamente los trabajos de explotación minera. Los demás fueron otorgados para la exploración técnica y explotación económica aurífera dentro la cuenca de los ríos Combeima, Cocora, o Coello, afluentes de la Cuenca Mayor de este último, de conformidad con el Acuerdo 032 de 9 de noviembre de 2006, expedido por el Consejo Directivo de Cortolima.

V.3.8. Mediante Resolución nro. 1765 del 20 de abril de 2011 Cortolima declaró el agotamiento del recurso hídrico del Río Coello.

V.3.9. AngloGold Ashanti Colombia S.A. renunció a los títulos mineros EKQ-102, ELJ-113, FEE-121, GEB-10N, GLN-093, HB7-086, HEG-153, HEG-154, HEM-09413X, HEM-09414X, HEM-095, HHV-08231, JB5-15401, JB5-15421, JB6-14521, JB6-14541, JB6-15011.

V.3.10. Negocios Mineros S.A. renunció a los títulos números HEB-166 y HEM-096.

V.3.11. Según la comunicación nro. 20193600077551 del 25 de septiembre de 2019 de la Agencia Nacional de Minería, los títulos mineros vigentes son CG3-145, GLN-094, GLT-081, GLN-095, cuyo titular es AGA. También se encuentra vigente el título BIJ-151, cuyos concesionarios son los señores Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez.

V.3.12. Los títulos CG3-145, GLN-094, GLT-081, GLN-095, cuyo titular es AGA, se encuentran en fase de exploración, mientras que al título BIJ-151 le fue concedida licencia de explotación mediante la Resolución nro. 458 de 2009.

V.3.13. Conforme al dictamen pericial presentado por la empresa EYCGLOBAL, así como los mapas aportados, los títulos vigentes se encuentran en la cuenca del Río Coello (CG3-145, GLN-094, GLT-081, GLN-095). El título BIJ-151 se ubica en la cuenca del río Combeima

V.3.14. El Tribunal Administrativo del Tolima, en providencia del 30 de mayo de 2019, accedió a las pretensiones de la demanda.

V.3.15. La sentencia fue apelada por la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, AngloGold Ashanti Colombia S.A. y Negocios Mineros S.A.

V.4. Planteamiento

De acuerdo con el contenido y alcance de la sentencia recurrida y con los reparos esgrimidos en los correspondientes recursos de apelación, lo que observa la Sala es que la controversia se suscita, en primer lugar, en torno al fenómeno de agotamiento de jurisdicción, pues para los memorialistas, de una parte, pese a haberse invocado tal aspecto en primera instancia, el mismo no fue resuelto, y de otra, debe declararse su ocurrencia debido a que se cumplen los presupuestos para ese efecto. Aducen que también se omitió el análisis de todas las excepciones propuestas lo cual redunda en la violación del principio de congruencia.

Contrario a lo examinado por el *a quo,* para quien los elementos obrantes en el plenario eran suficientes para acreditar la vulneración de los intereses colectivos que se invocaban como trasgredidos, los recurrentes sostienen que la valoración probatoria fue equivocada, en tanto que: (i) el estudio de la presunta vulneración de los derechos que se invocan en el libelo introductorio debió efectuarse sólo sobre los títulos activos o vigentes, teniendo en cuenta que la mayor parte de ellos fueron objeto de renuncia por los respectivos peticionarios; (ii) no existió ponderación alguna de los testimonios, estudios técnicos y demás pruebas documentales que daban cuenta del cumplimiento de los deberes ambientales en la expedición de las autorizaciones que se controvierten; (iii) la designación de la Universidad del Tolima como perito era abiertamente improcedente dado que había emitido varios pronunciamientos académicos en contra de la actividad minera en la región dejando en evidencia su parcialidad y falta de objetividad; (iv) no existió pronunciamiento en lo atinente a la objeción por error grave invocada respecto del experticio anotado, (v) el Tribunal basó su decisión en la Resolución número 1765 de 2011, proferida por Cortolima, sin demostrar el nexo causal que debiera existir entre dicho acto administrativo y los contratos de concesión minera que se discuten, y (vi) lo expuesto por la mencionada Corporación Autónoma debía ser estimado con el rigor necesario pues existía un claro

conflicto de intereses con las empresas licenciatarias en la zona. Aseveraron que el cumplimiento del fallo que se impugna se traducía en el desconocimiento de derechos adquiridos a partir de simples sospechas.

En esa misma línea, presentan desacuerdo en los alcances de las labores de exploración minera, como quiera que para los demandados dichas actividades no impactan de manera negativa ni significativa el entorno ambiental y, adicionalmente, su autorización lleva implícitas herramientas que lo salvaguardan, de todo lo cual dan cuenta las pruebas practicadas y que constan en el plenario; aseguraron que la Corporación Judicial presumía daños por el sólo otorgamiento de títulos mineros y que olvidaba la improcedencia de exigir licencia ambiental en etapa exploratoria, por lo que requerir dicho instrumento se traduce en la modificación de las etapas propias de los procedimientos administrativos erigidos para esos fines y en la consiguiente intromisión en competencias del Legislador y del Ejecutivo; entre tanto, para el Juez de primera instancia los elementos que reposan en el expediente sí permiten inferir una clara perturbación de los derechos colectivos en la enunciada etapa.

Partiendo de ese mismo escenario, el extremo pasivo del litigio controvirtió la aplicación que se diera en primera instancia al principio de precaución, advirtiendo un uso desmedido del mismo por cuanto, reiteraron, en actividades exploratorias hay un bajo consumo de agua, lo cual pudo haberse precisado al valorar correctamente los testimonios y el informe técnico del 29 de septiembre de 2011. Aducen que, como consecuencia de un equivocado entendimiento de lo explicado, la sentencia inobservó el principio de desarrollo sostenible, lo cual era menester dado que constituye una premisa en contextos en los que se evalúa la actividad minera a la luz de la posible afectación ambiental.

Se opusieron a la firmeza de todas las órdenes manifestando que la suspensión de las actividades permitidas con la expedición de los títulos equivalía a la nulidad de los contratos de concesión de los cuales eran titulares, aspecto este que es improcedente, pues de acuerdo con lo expuesto por la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado (sentencia de unificación del 13 de febrero de 2018) y de la Corte Constitucional (sentencia C-644 de 2011), no es viable declarar la nulidad de dichos negocios jurídicos en procesos adelantados en ejercicio de la acción popular en

vigencia del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), ya que para ello existen otros medios de control.

La ANLA y la ANM discrepan de lo expresado en la providencia en lo concerniente a su condena, pues consideran que no se halló en esa decisión un análisis que condujera a señalar cuál era el nexo causal entre sus actuaciones y la presunta violación de los intereses colectivos que propició la interposición de la demanda.

Asimismo, coincidieron todos en que resultaba improcedente y desacertado la invocación que hiciera el *a quo* de la sentencia T-622 de 2016 puesto que, de un lado, no existía identidad fáctica, y de otro, desconocía la sentencia dictada en el proceso identificado con el radicado número 2011-00613, lo cual significaba violación del precedente horizontal.

Fue objeto de debate en esta sede lo concerniente a la orden de elaborar un Estudio de Impacto Ambiental, pues en este punto el MADS indicó que no ostentaba competencia para el financiamiento de este tipo de estudios, asegurando que tal función radica en cabeza de las CAR y de la ANLA. Frente a tal punto la ANM y la ANDJE aseveraron que la elaboración de dicho estudio carecía de idoneidad y utilidad para el caso y que, adicionalmente, el Tribunal no había establecido los parámetros ni el alcance del mismo.

Igualmente, controvierten la indemnización que fue ordenada en el fallo de primera instancia, dado que, para el ANDJE, el Ministerio de Minas y Energía y la ANLA, aquella es contraria a la naturaleza propia de las acciones populares y para las empresas recurrentes la misma era improcedente dado que no fueron probados los daños imputados por el Tribunal. Además, la citada cartera ministerial cuestiona la orden relativa a que se inicie una acción de repetición al no estar acreditado el dolo o culpa grave de algún funcionario que habilite su ejercicio.

Además, cuestionan las órdenes relativas a la creación de un Parque Nacional Natural y de un Fondo de Aguas para cada una de las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello. En ese sentido, para el Ministerio de Minas y Energía esa entidad no tiene competencias para la constitución de ninguna las aludidas figuras; para el MADS debe existir concurrencia de otras entidades para la creación del mencionado fondo; y para

las sociedades recurrentes el Tribunal no estaba facultado para su constitución; además controvirtieron que dichos mandatos se fundaron a partir de las recomendaciones plasmadas por la Universidad del Tolima en el dictamen pericial sin que se haya definido su necesidad y pertinencia con los hechos de la demanda y lo probado en el proceso.

Entre tanto, la ANDJE y el Ministerio de Minas y Energía arguyen que la orden de publicación de la sentencia en un periódico de amplia circulación nacional y otro departamental vulnera el principio de sostenibilidad fiscal. Por otro lado, las sociedades recurrentes cuestionan de la improcedencia de la declaración de responsabilidad solidaria entre particulares y entidades públicas por los perjuicios y daños causados por los contratos de concesión que se expidieron en las Cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello.

Finalmente, la ANLA refirió que la orden de abstenerse a tramitar concesiones mineras vulnera lo preceptuado en los Decretos 3753 de 2001 y 1076 de 2005; y en relación con el mandato dirigido a activar las pólizas mineras la ANDJE, la ANM y el Ministerio de Minas cuestionan que fue desconocido el objeto de tal instrumento y la citada cartera ministerial sostiene que la competencia para hacerlas efectivas es de la ANM.

La problemática planteada será abordada en el orden propuesto.

V.5. Del agotamiento de Jurisdicción

Visto como quedó dispuesto en el planteamiento, deberá la Sala definir, en primer lugar, si es cierto que el Tribunal omitió pronunciarse sobre el argumento esgrimido por AGA relacionado con el agotamiento de jurisdicción alegado respecto del proceso 73001 33 31 003 **2009 00068** 00, tal como lo afirma el Ministerio de Minas y Energía en su recurso de alzada.

Esclarecido esto, se establecerá si es procedente declarar el agotamiento de jurisdicción del proceso que ahora ocupa a la Sala frente los expedientes 73001 33 31 003 **2009 00068** 00 y 73001 33 31 008 **2009 00270** 00 (acumulados), o con el identificado con número de radicado 73001 23 00 000 **2011 00613** 00. Que fueron puestos en consideración de la Sala con los recursos de alzada.

Para resolver el primer aspecto, se observa que, mediante escrito del 3 de octubre de 2011, la sociedad AGA solicitó al Tribunal rechazar la demanda con fundamento en la ocurrencia de la figura del agotamiento de jurisdicción en relación con el expediente 73001 33 31 003 **2009 00068** 00, la cual fue presentada ante el Juzgado Tercero Administrativo de Ibagué el 5 de marzo de 2009 por parte de la Asociación de Usuarios de Adecuación de Tierras de los Ríos Coello y Cucuna- USOCOELLO, y admitida mediante providencia del 19 de marzo de ese mismo año, por cuanto consideró que en ella concurren los presupuestos jurisprudencialmente definidos para ello, esto es, el mismo objeto, causa, derechos y partes. También se encuentra que el Tribunal, a través de auto del 28 de octubre de 2011, negó tal solicitud, por considerar que en ese momento no se había trabado la *litis*, dado que no se habían notificado a los demás accionados.

Posteriormente, por medio providencia del 4 de julio de 2019, en la que se resolvió la solicitud de aclaración y adición de la sentencia del 30 de mayo de 2019, el *a quo* declaró no probada la excepción de agotamiento de jurisdicción impetrada por la sociedad AGA, trayendo como sustento de tal determinación lo siguiente:

> *"La Sala aclara que el apoderado judicial de Anglogold Ashanti Colombia S.A. mediante escrito visible a folios 225 a 234 del Cuaderno Principal No. 1, solicitó la figura del agotamiento de jurisdicción, con relación a la acción popular radicada con número 73001-33-31-000-2009-00068-00, sin realizar ningún esfuerzo probatorio para acompañar su solicitud, por lo que se declara no probada la excepción de agotamiento de la jurisdicción.*
>
> *La Sala insiste de manera enfática en la aplicación del artículo 167 del Código General del Proceso, "Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (…)", esto quiere decir que si Anglogold Ashanti Colombia S.A. buscaba la aplicación de la figura del agotamiento de la jurisdicción, relacionada con la acción popular radicado No. 73001-33-31-003-2009-00068-00, tenía la carga procesal de demostrarlo."*

Así las cosas, no es cierto que el Tribunal haya omitido resolver el planteamiento relacionado con el agotamiento de jurisdicción en relación con el proceso nro. 73001 33 31 003 **2009 00068** 00.

5.5.1. Ahora bien, lo dicho no releva a la Sala de analizar la procedencia de la figura, pues en esta instancia se hallan dados los presupuestos documentales necesarios para ser abordada.

Así las cosas, se efectuará un recuento cronológico sobre los procesos respecto de los cuales se alega la configuración de tal fenómeno, a efectos de establecer la procedencia de esa solicitud.

Expediente 73001 33 31 003 2009 00068 00.

i. El proceso se radicó el 9 de marzo de 2009 ante los Juzgados Administrativos de Ibagué.

ii. Mediante auto del 19 de marzo de 2009 se admitió la demanda y se negó la medida cautelar solicitada.

iii. Por auto del 27 de enero de 2011 se fijó fecha para adelantar la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se llevó a cabo el 27 de abril de ese mismo año.

iv. El 27 de mayo de 2011 se decretaron las pruebas del proceso.

v. Mediante auto del 13 de junio de 2012 se decretó la acumulación del proceso 73001 33 31 008 **2009 00270** 00.

vi. El 21 de abril de 2017 se corrió traslado para alegar de conclusión.

vii. El 4 de diciembre de 2017 se profirió sentencia de primera instancia.

viii. El 20 de febrero de 2018 se resolvió la solicitud de aclaración y adición presentada por Anglogold Ashanti Colombia S.A.

ix. El 23 de marzo de 2018 se concedieron los recursos de apelación presentados contra la sentencia de primera instancia.

x. Mediante sentencia del 6 de septiembre de 2018 el Tribunal Administrativo del Tolima revocó la sentencia apelada y declaró el agotamiento de jurisdicción.

xi. El 11 de marzo de 2019 se profirió auto de obedézcase y cúmplase.

xii. El 9 de diciembre de 2019 se dispuso el archivo definitivo del expediente.

Expediente 73001 33 31 008 2009 00270 00

i. El proceso se radicó el 14 de octubre de 2009 ante los Juzgados Administrativos de Ibagué.

ii. Por auto del 15 de octubre de 2009 se admitió la demanda.

iii. Mediante auto del 26 de enero de 2010 se fijó fecha y hora para realizar la audiencia de pacto de cumplimiento, que se efectuó el 7 de abril de ese mismo año.

iv. El 22 de abril de 2010 se decretaron las pruebas del proceso.

v. El 23 de marzo de 2012 se ordenó enviar el expediente al Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Ibagué para estudiar acumulación, el cual fue efectivamente remitido al Juzgado Tercero Administrativo de Ibagué para eventual acumulación con el proceso **2009 00068.**

vi. Mediante auto del 13 de junio de 2012 se decretó la acumulación al proceso 73001 33 31 003 **2009 00068** 00.

Expediente 73001 23 00 000 2011 00613 00

i. El proceso fue radicado el 13 de septiembre de 2011.

ii. Mediante auto del 20 de septiembre de 2011 se inadmitió la demanda.

iii. Por auto del 3 de febrero de 2012 se admitió la demanda y se negó la solicitud de medida cautelar.

iv. En auto del 5 de noviembre de 2013 se fijó fecha para realizar la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se llevó a cabo el 16 de diciembre de 2013.

v. El 4 de febrero de 2014 se decretaron las pruebas del proceso.

vi. El 15 de junio de 2014 se corrió traslado para alegar de conclusión.

vii. El 10 de octubre de 2016 se dictó sentencia de primera instancia accediendo a las pretensiones de la demanda.

viii. Por auto del 7 de diciembre de 2016 se concedieron los recursos de apelación presentados.

ix. El 16 de enero de 2016 se remitió el expediente al Consejo de Estado, quien mediante auto del 4 de septiembre de 2017 admitió los recursos de apelación.

x. El 4 de diciembre de 2017 se corrió traslado para alegar en segunda instancia, e ingresó al Despacho del Consejero de Estado Hernando Sánchez Sánchez el 20 de febrero de 2018.

De acuerdo con lo anterior, es claro que los expedientes acumulados 73001 33 31 003 **2009 00068** 00 y 73001 33 31 008 **2009 00270** 00 fueron fallados en primera y

segunda instancia por el Juzgado Tercero Administrativo de Ibagué y el Tribunal Administrativo del Tolima, respectivamente, resolviéndose en aquella oportunidad revocar la decisión inicial para en su lugar declarar el agotamiento de jurisdicción en relación con el proceso nro. 73001 23 00 000 **2011 00613** 00, es decir, que en este escenario el estudio de la figura del agotamiento de jurisdicción propuesto por los apelantes se debe circunscribir a este último, y no a los anteriores que fueron acumulados y que no se encuentran activos, de acuerdo con la información registrada en el módulo de procesos judiciales de la página de la Rama Judicial.

5.5.2. Siendo ello así, previo a resolver el segundo planteamiento, la Sala considera oportuno referirse a los presupuestos mínimos que deben cumplirse para que se configure el agotamiento de la jurisdicción en la acción popular.

Sea lo primero indicar que el agotamiento de jurisdicción es una figura de creación jurisprudencial, la cual fue aplicada, en un primer momento, en procesos de naturaleza electoral[58] y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las Secciones Primera y Tercera de esta Corporación[59], de tal modo que en el año 2012, la Sala Plena del Consejo de Estado decidió unificar su posición en los siguientes términos:

> *"La Sala comienza el análisis partiendo de la preceptiva que establece el artículo 5° de la Ley 472 de 1998 acorde con el cual las acciones populares se tramitarán atendiendo a los principios de economía, celeridad y eficacia.*
>
> *Precisamente la razón esencial de negar la acumulación de una nueva demanda cuando se trate del mismo reclamo de protección fundado en igual situación fáctica a la que inspiró la instauración de un proceso que ya está en curso, descansa en los parámetros de celeridad, eficacia y de economía procesal, en tanto propende por racionalizar la justicia en demandas de acción popular que se refieran a los mismos hechos, objeto y causa, dirigidas contra igual demandado.*

---

[58] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Auto del 18 de octubre de 1986, Radicación No. E-10, Consejero Ponente: Simón Rodríguez Rodríguez.
[59] La Sección Tercera del Consejo de Estado, en un primer momento, aceptó la procedencia de la acumulación de procesos en acción popular. Sin embargo, a partir del año 2004, esta sección comenzó a aplicar la figura del agotamiento de jurisdicción.
Por su parte, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha considerado que las acciones populares son susceptibles de acumulación con fundamento en la aplicación de las reglas contenidas en el Código Contencioso Administrativo, como consecuencia de la remisión de que trata el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Por tal motivo, se apartó de la aplicación de la figura del agotamiento de jurisdicción.

Con la primera persona que ejerce el derecho de acción en calidad de miembro de la comunidad, no para propender por derechos subjetivos sino de los que incumben a todos los habitantes, iniciado el trámite de este proceso a partir de la admisión de la demanda, se garantiza el acceso a la justicia, a través del control judicial que se impartirá a la actividad o a la omisión de la autoridad pública y/o del particular, respecto de la protección de los derechos colectivos que se consideran amenazados o vulnerados por los mismos hechos y respecto de los mismos demandados.

El actor popular que demanda lo que otra persona ya trajo a la justicia, es decir "que repite" lo ya "denunciado", bien puede constituirse en coadyuvante de ese primer proceso en trámite. Porque carece de sentido lógico y no consulta la racionalización de recursos integralmente considerados que implica la tramitación de un proceso, ni consulta el principio de eficacia que también rige la función judicial, el que paralela y simultáneamente se adelante hasta cierta etapa un nuevo proceso, otro proceso, siendo que deriva de una demanda popular que se funda en los mismos hechos, contra el mismo demandado y que aspira a amparar iguales derechos de naturaleza colectiva, y que si el primero va más avanzado, deba esperar a que los demás se hallen en la misma etapa para poderlos acumular al inicial.

Como se sabe, en estas acciones cualquier persona en defensa del derecho "difuso", denominado así por la doctrina por ser el que no se radica en específico en nadie, sino que pertenece a todos, está habilitado para promover esta acción que, por tanto, no tiene exigencia de legitimación en la causa por activa, más que el ser persona. Esta acción o mecanismo judicial de protección de derechos colectivos, se insiste, no opera por la amenaza o la lesión de un derecho subjetivo.

El proceso de acción popular no consiste en estricto sentido en una controversia con presencia de "partes" opuestas entre sí y donde exista "litis". Es más un reclamo de protección para la garantía de derechos colectivos cuya existencia no es materia de debate, lo que discute el actor popular es que dichos derechos están siendo amenazados o vulnerados por la accionada.

De esta manera, la Sala Plena del Consejo de Estado unifica su postura sobre la materia, en el sentido de determinar que, con apoyo en los principios de economía, de celeridad y de eficacia que rigen la función judicial, y que por expresa disposición del artículo 5° de la Ley 472 de 1998 deben orientar el trámite de las acciones populares, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual causa petendi, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción"[60] (Subrayas y negrillas de la Sala)

En dicha providencia, la Sala Plena también se pronunció sobre los dos (2) tipos de efectos de cosa juzgada que producen las sentencias y que dan lugar al agotamiento de jurisdicción. Se sostuvo en esa oportunidad:

[60] *Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 11 de septiembre de 2012, Radicación No. 41001333100420090003001(AP), Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.*

> *"la Sala considera que, justamente, a fin de darle cabal aplicación a los antes mencionados principios que se consagran en el artículo 5° de la Ley 472 de 1998, que se insiste, es norma especial que reglamenta la acción popular, es preciso que igualmente se aplique la figura del agotamiento de jurisdicción para aquellos eventos cuando se esté en presencia de una nueva demanda y de entrada el juez constata que existe cosa juzgada general o absoluta: sentencia estimatoria debidamente ejecutoriada y por tanto con efectos erga omnes, y que ahora se promueve idéntica petición judicial fundada en los mismos supuestos fácticos y jurídicos y respecto del mismo demandado; o también, cuando existe sentencia ejecutoriada que si bien es denegatoria de las pretensiones y por tanto hizo tránsito a cosa juzgada relativa, es decir sólo frente a esos hechos y a esas pruebas, lo cierto es que la nueva demanda coincide plenamente en estar fundada en esos mismos supuestos fácticos y probatorios.*
>
> *(…)*
>
> *Consecuencialmente la Sala unifica jurisprudencia en el sentido de que, ante situaciones como las antes descritas, procede que si la segunda demanda fue admitida sin advertir la existencia de cosa juzgada en las modalidades señaladas, se declare la nulidad de todo lo actuado y se rechace esta nueva demanda por presentarse agotamiento de jurisdicción, y que igual tratamiento aplica (el rechazo de la segunda demanda), cuando se esté en la oportunidad procesal de decidir sobre la admisión"*[61]. (Subrayas de la Sala)

Por otra parte, es claro que la anterior decisión, si bien definió la aplicabilidad de la figura del agotamiento de jurisdicción en las acciones populares, tal como se vio, no lo hizo en relación con los parámetros que se deben tener en cuenta para su procedencia. En tal sentido, esta Sección, en providencia del 1 de marzo de 2018, estableció sobre el punto que, como la Sala Plena unificó la jurisprudencia en el sentido de acoger la postura de la Sección Tercera, ésta debía hacerse de forma integral, y de acuerdo con ella, el proceso que agota jurisdicción es aquel en el que primero se notifica la demanda a los demandados.

> *"Ahora, la Sala advierte que en la providencia antes referida, la Sala Plena no especificó expresamente qué parámetros debía tener en cuenta el juez para establecer cuál acción popular agotaba la jurisdicción.*
>
> *Siendo ello así, comoquiera que en dicha oportunidad se optó por el criterio de la Sección Tercera de esta Corporación, la cual sostenía que el proceso que agotó la jurisdicción era en el que primero se notificó la demanda, por cuanto con este acto se trababa la litis, es del caso dar aplicación a este parámetro."*[62]

---

[61] *Ibídem.*
[62] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 1 de marzo de 2018, expediente 08001233300020170089602 (AP). Consejera Ponente María Elizabeth García González*

De lo anterior se desprende que el citado fenómeno procesal resulta plenamente aplicable en sede de acción popular, y para ello deben tenerse en cuenta las siguientes reglas: **(i)** que las demandas versen sobre los mismos hechos y tengan igual *causa petendi;* **(ii)** que ambas acciones estén en curso, **(iii)** que las demandas se dirijan contra el mismo demandado, bajo el entendido de que por ser una acción que protege derechos en cabeza de todos, no se requiere que coincida el mismo demandante, y **(iv)** que el proceso que primero haya notificado el auto admisorio de la demanda a los demandados agota la jurisdicción.

Así las cosas, definidas estas reglas, habrá de establecerse inicialmente en qué proceso se notificó en primer lugar la demanda, para luego verificar la viabilidad de adelantar el estudio concreto de acuerdo con los presupuestos vistos.

Expediente **73001 23 00 000 2011 00613 00**

Demandados	**Fecha de notificación**
Ingeominas	23 de febrero de 2012[63]
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	23 de febrero de 2012[64]
Cortolima	24 de febrero de 2012[65]
Anglogold Ashanti Colombia S.A.	22 de marzo de 2012[66]
Agencia Nacional de Minería	18 de septiembre de 2013[67]

Expediente **73001 23 31 000 2011 00611 03**

Demandados/vinculados	**Fecha de notificación**
Anglogold Ashanti Colombia S.A.	El 3 de octubre de 2011 presentó solicitud de rechazo de la demanda.[68]
Negocios Mineros S.A.	1 de febrero de 2012[69]

[63] *Folio 419 del Cuaderno nro. 2.*
[64] *Folio 420 del Cuaderno nro.2.*
[65] *Folio 421 del Cuaderno nro. 2.*
[66] *Folio 642 del Cuaderno nro. 3.*
[67] *Folio 830 del ibídem.*
[68] *Folios 225 a 234 del Cuaderno nro. 2. Mediante auto del 28 de octubre de 2011, visible a folios 286 a 290 del mismo cuaderno, el Tribunal tuvo por conducta concluyente a esta sociedad.*
[69] *Folio 1176 del Cuaderno nro. 6.*

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	18 de noviembre de 2011[70]
Agencia Nacional de Minería (Ingeominas)	25 de noviembre de 2011[71]
Oro Barracuda Ltda.	El 10 de febrero de 2012 presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la providencia que decretó la medida cautelar.[72]
Fernando Montoya	9 de diciembre de 2011[73]
Eugenio Gómez	24 de agosto de 2012[74] (Curador *Ad Litem*)
Alberto Murillo	13 de diciembre de 2011[75]
IBAL E.S.P. S.A.	30 de noviembre de 2011[76]
Cortolima	El 5 de octubre de 2011 Cortolima presentó memorial solicitando ser tenido como coadyuvante.[77]
Municipio de Ibagué	25 de noviembre de 2011[78]

De lo anterior, se concluye que el proceso 73001 23 31 000 **2011 00611** 03 notificó primero a sus demandados, en tanto la última notificación se surtió el 24 de agosto de 2012, mientras que en el expediente 73001 23 00 000 **2011 00613** 00 esto ocurrió el 18 de septiembre de 2013, lo que significa que, de concurrir los demás presupuestos tratados sobre el agotamiento de jurisdicción, sería el primero de los mentados procesos y no el último, como lo solicitan el Ministerio de Minas y Energía y las sociedades AGA y Negocios Mineros S.A., el que agotó la jurisdicción.

En síntesis de lo expuesto, este cargo no está llamado a prosperar.

5.6. Del principio de congruencia.

Deberá la Sala dilucidar si es cierto que el Tribunal no resolvió la totalidad de las excepciones propuestas por las sociedades Negocios Mineros S.A. y AGA; si ello es

---

[70] Folio 307 del Cuaderno nro. 2.
[71] Folio 309 del Cuaderno nro.2.
[72] Folio 494 a 506 del Cuaderno nro. 3.
[73] Folio 332 del Cuaderno nro. 2.
[74] Folio 1315 del Cuaderno nro. 7.
[75] Folio 422 del Cuaderno nro. 3.
[76] Folio 310 del Cuaderno nro. 2.
[77] Folios 246 a 269 del Cuaderno nro. 2. Mediante auto del 28 de octubre de 2011, visible a folios 286 a 290 del mismo cuaderno, el Tribunal tuvo por conducta concluyente a esta entidad.
[78] Folio 306 del Cuaderno nro. 2.

así, habrá que definirse si esto constituye razón suficiente para revocar el fallo impugnado.

5.6.1. Observa la Sala que en el capítulo IV del escrito de contestación de demanda, visible a folios 921 a 961 del expediente, la sociedad Negocios Mineros propuso sus argumentos de defensa bajo los siguientes títulos: (i) *"La actividad mineraes* (Sic) *es una actividad económica constitucional y legalmente legítima y la posibilidad de desarrollo no implica, per se, la vulneración de ningún derecho",* (ii) *"Sólo el legislador* (Sic) *está facultado constitucionalmente para prohibir el desarrollo de actividades mineras en zonas del territorio nacional por lo que ninguna autoridad de cualquier nivel, ni siquiera un juez, podría prohibirlas por el solo hecho de ser actividades mineras"*, (iii) *"La armonización de la actividad minera con el derecho a gozar de un medio ambiente sano se garantiza con la debida y oportuna aplicación del bloque de legalidad establecido para el desarrollo de este tipo de actividad económica y no con una acción judicial basada en prejuicios y prevenciones generales, teóricas e infundadas en el caso concreto",* y (iv) *"Los títulos mineros de NEGOCIOS MINEROS se obtuvieron previo el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones y procedimientos legalmente previstos para tal fin, y el otorgamiento de los mismos se encuentra fundamentado en sendos actos administrativos que gozan de presunción de legalidad y ejecutorios"*, tal como se indicó en el punto 2.2.5 de esta providencia.

A su turno, AGA también contestó la demanda y en ella propuso excepciones de mérito que tituló: (i) *"la actividad minera es una actividad legítima que está plenamente reconocida en la Constitución y la Ley"*, (ii) *"La acción popular no procede para buscar la extinción de los derechos válidamente adquiridos por Anglogold sobre sus títulos mineros"*, (iii) *"Los títulos mineros de Anglogold gozan de presunción de legalidad y no pueden ser desconocidos mediante esta acción popular"*, (iv) *"Los derechos de Anglogold válidamente adquiridos en virtud de sus títulos mineros están amparados por la Constitución y la Ley y no pueden ser desconocidos por el actor popular*", (v) *"La actividad minera no constituye en sí misma violación alguna de los derechos colectivos"*, (vi) *"Las pretensiones de la demanda no pueden ser resueltas favorablemente ya que el fallo en ese sentido significaría que el juez de esta acción popular usurpó competencias de otras ramas del poder público"*, (vii) *"Inexistencia de peligro, amenaza o vulneración de derechos colectivos"*, (viii) *"El actor popular sin fundamento alguno presume la mala fe de las autoridades y de los beneficiarios de*

los títulos mineros", (ix) *"El actor popular no cumplió con la carga de la prueba que le impone la ley"*, (x) *"Anglogold ha actuado estrictamente en cumplimiento del ordenamiento jurídico. La actividad minera no constituye en sí misma violación alguna a los derechos colectivos invocados por el actor popular*", (xi) *"El Código Minero y la Ley 99 de 1993 son desarrollo del mandato constitucional del Estado de proteger el medio ambiente y, en ese orden de ideas, el acatamiento de estas normas garantiza el respecto y la no vulneración de los derechos colectivos invocados en esta acción popular"*, (xii) *"El actor popular funda su acción en meras hipótesis y especulaciones. Inexistencia de la vulneración de los derechos colectivos invocados"*, (xiii) *"Inexistencia de una conducta ilegítima imputable a la sociedad que represento"*, (xiv) *"El marco legal existente está previsto para que las actividades de minería legal se desarrollen sin comprometer el derecho al medio ambiente"*, descritas en la manera prevista en el acápite 2.2.8 de esta providencia.

Pues bien, revisada en detalle la decisión objeto de censura, encuentra la Sala que el Tribunal no abordó los puntos de la controversia en los términos planteados en las contestaciones de la demanda, sino que reagrupó los argumentos de defensa expuestos por todas las entidades intervinientes, de modo que se refirió a los siguientes temas: (i) las características del impacto ambiental que se genera en la fase de exploración, de acuerdo con el material probatorio recaudado, (ii) la incidencia que tiene la existencia de pólizas minero ambientales para mitigar el impacto que sobre el ambiente tienen las actividades mineras, a efectos de impedir la suspensión de las labores que con ocasión de los títulos mineros se ejecutan, (iii) la existencia de un bloque de normas encaminadas a procurar la protección del medio ambiente y precaver la afectación que sobre éste pueden ocasionar productos de las citadas actividades, (iv) el supuesto sacrificio del principio de legalidad, (v) la aparente prohibición de una actividad legal, de utilidad pública y de interés social como lo es la minería, (vi) la suspensión de actividades mineras no equivale a su prohibición, (vi) la competencia del Legislador para determinar las áreas excluidas de la minería, a la luz del artículo 34 del Código de Minas, (vii) el presunto desconocimiento de derechos adquiridos como el de propiedad, debido proceso y libertad de empresa, (viii) la aplicación del principio de precaución, (ix) la renuncia de AGA a dieciocho (18) de los veintidós (22) títulos mineros objeto del proceso, y (x) la aplicabilidad de lo resuelto en la sentencia T-622 de 2016, al caso concreto.

Así mismo, es cierto que el Tribunal, en los antecedentes de la providencia, no resumió lo dicho por AGA en el escrito de contestación radicado ante esa Corporación el 25 de junio de 2013, visible a folios 1406 a 1446 del Cuaderno nro. 8, sino que, en su lugar, trajo a colación lo dicho inicialmente por esa misma empresa en relación con el agotamiento de jurisdicción. Adicionalmente, tal como lo sostienen los apelantes, en la providencia del 4 de julio de 2019, por medio de la cual se resolvió la solicitud de aclaración y adición de la sentencia del 30 de mayo de 2019, se afirmó erróneamente que *"no se avizora excepción alguna"*[79] propuesta por Negocios Mineros, puesto que, como se vio, ésta sí las presentó bajo los títulos vistos.

5.6.2. No obstante, evidencia la Sala que, aun cuando son ciertas las afirmaciones anteriores, el Tribunal sí resolvió los planteamientos que como medios exceptivos formularon los memorialistas, ya que se refirió en esencia a ellos en la forma que a continuación se explica.

Así, en relación con las excepciones (i) y (ii) propuestas por Negocios Mineros, y (i) alegada por AGA, esto es, las referidas al carácter legítimo de la actividad minera y la potestad del Legislador para prohibir este tipo de actividades en el territorio nacional, el Tribunal sostuvo:

> *"En relación con la segunda réplica, que acusa el sacrificio de una actividad legalmente declarada de utilidad pública e interés social (la minería) como consecuencia de fijar una condición de imposible cumplimiento, equivale en la práctica a la prohibición judicial de una actividad legítima constitucional y legalmente, se tiene que tampoco es éste un argumento de recibo. En primer lugar, ello es así porque en absoluto puede equipararse la suspensión de los contratos de concesión con la prohibición de la minería en la zona de las cuencas de los ríos Coello, Cocora y Combeima. En efecto, siendo el legislador el responsable constitucional de definir el régimen de aprovechamiento de los recursos naturales no renovables (artículo 360 pár. 1 frase 2 de la Constitución), solo a él le incumbe establecer áreas excluidas de la minería o fijar los mecanismos o determinar las autoridades competentes para tomar esta clase de determinaciones. Tales áreas fueron definidas por el artículo 34 del CM. Con la suspensión de los contratos de concesión minera, se trata tan solo de evitar que la ejecución de tales contratos ocasione daños y estropicios en el inmediato futuro que eventualmente podrían resultar irreparables o irreversibles para los ecosistemas."*[80]

[79] *Folio 2917 vuelto del Cuaderno nro. 15.*
[80] *Folio 2744 del Cuaderno nro. 14.*

En lo atinente a los medios exceptivos (iv) presentados por Negocios Mineros, (iii) y (x) de AGA, concernientes a la presunción de legalidad de los títulos mineros otorgados por INGEOMINAS, previo cumplimiento de los requisitos legales para ello, el Tribunal adujo:

> *"En cuanto a la primera objeción, relativa al supuesto sacrificio de la legalidad como consecuencia de ordenar la suspensión de concesiones legalmente otorgadas, encuentra la Sala que se trata de razones que no son de recibo. La opción del Constituyente por implantar un sistema constitucional edificado sobre la idea de la supremacía del Texto Superior obliga a entender que es la normativa infraconstitucional (leyes, reglamentos, ordenanzas, acuerdos, resoluciones, etc.) la que se debe adecuar a las disposiciones de aquél y no al revés. El principio de legalidad no puede entenderse al margen de los impulsos, directrices y exigencias que manan del texto constitucional. La lógica que impone el artículo 4° de la Constitución es, justamente, la contraria. Por ende, en absoluto puede resultar desproporcionado privilegiar el cumplimiento del mandato constitucional de tutela efectiva al medio ambiente y a los recursos naturales sobre el estricto cumplimiento de una legalidad cuando, como se vio, la evidencia recaudada hasta ahora en el proceso ponen* (Sic) *de manifiesto que de la ejecución de tales contratos se desprenden riesgos serios y fundados para los ecosistemas y recursos naturales de la zona."*[81]

En cuanto a las excepciones (iii) propuesta por Negocios Mineros y (iii), (xi) y (xiv) de AGA, que tratan sobre el marco legal de la actividad minera y su aptitud para proteger el medio ambiente, el *a quo* consideró:

> *"En lo que tiene que ver con la segunda línea de argumentación, que parte de la premisa que la legislación minera en Colombia ha establecido un bloque de normas encaminadas a procurar la protección de los ecosistemas y a mitigar los impactos ambientales, estableciendo además un conjunto de entidades responsables de velar por su cumplimiento, dotadas de poderes suficientes para lograr dicho objetivo, la Sala encuentra que aun cuando ello resulta cierto, lo es también que dicha normatividad no impide que en supuestos como el sub judice se presente una amenaza seria y concreta sobre ecosistemas de especial importancia. Los múltiples conflictos ambientales, sociales y económicos originados en la zona de influencia de la cuenca de los Ríos Coello, Cocora y Combeima debidamente documentados en el expediente, son la evidencia de lo anterior.*
>
> *En efecto, pese a ser innegable que el CM contiene una multitud de disposiciones de carácter ambiental orientadas a la preservación de los ecosistemas y a asegurar la prevención y mitigación de los impactos de la actividad, encuentra la Sala que la aguda problemática ambiental, social y económica que ha resultado del otorgamiento de títulos mineros en la cuenca de los ríos Coello, Cocora y Combeima evidencia una amenaza fundada de afectación grave del equilibrio ecológico v de la preservación de recursos naturales que ro puede ser ajeno al Juez Constitucional de Acción Popular."*[82]

---

[81] *Ibídem.*
[82] *Folio 2743 ibídem.*

En relación con los argumentos de defensa (ii) y (iv) presentadas por AGA, referidos a la presunta vulneración de los derechos adquiridos, se afirmó:

> *"Referente al tercer reproche, que aduce el desconocimiento de derechos adquiridos, de la propiedad, el debido proceso y la libertad de empresa por una amenaza que no está plenamente comprobada y que a la vista de la inocuidad ambiental de la actividad exploratoria resulta claramente infundada, estima la Sala que las extensas consideraciones efectuadas en esta providencia con relación al principio de precaución la relevan de hacer un análisis de fondo de esta censura. Como ya se mencionó líneas atrás, el principio de precaución supone una habilitación para que los poderes públicos actúen en defensa de intereses colectivos y se anticipen a su afectación a pesar de existir incertidumbre científica respecto de los extremos del riesgo en cuestión (cuándo, donde, frente a quién, por cuanto tiempo, por qué causa, de qué modo se concretara) o encontrarse frente a amenazas no comprobadas integralmente por la ciencia. Lo anterior, siempre que se esté ante un peligro de daño grave e irreversible al ambiente, establecido por medio de un principio de prueba que imprima seriedad y objetividad al temor que se tiene y que se busque encarar dicho riesgo con una medida adecuada, necesaria y ponderada en sentido estricto. Siendo esto así no resulta procedente exigir la prueba plena de la amenaza que representa la actividad minera para el equilibrio ecológico, la seguridad y la conservación y disfrute de los recursos naturales de la cuenca mayor del río Coello, pues la constatación de todos los elementos necesarios para que se esté ante un ejercicio legítimo del principio de precaución (incertidumbre científica, base objetiva del riesgo, identificación del riesgo y su cualificación como grave e irreversible y proporcionalidad de la medida) hacen improcedente dicho requerimiento."*[83]

Sobre los reparos formulados frente a la amenaza o vulneración de los derechos colectivos en el presente caso y las pruebas obrantes en el expediente que la acreditan, de que tratan las excepciones de mérito (v), (viii), (xii) y (xiii) de AGA, encuentra la Sala que el *a quo* hizo un detallado recuento de los elementos de convicción recaudados, del cual encontró acreditado el peligro grave e inminente sobre el recurso hídrico de las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello, que sirvió de sustentó a su decisión; particularmente afirmó:

> *"De todo el material probatorio obrante en el plenario descrito en precedencia, la sala concluye, que existe suficiente ilustración en relación con el inminente peligro para la vida humana, la supervivencia, y el desarrollo presente y futuro del municipio de Ibagué y sus habitantes derivado de la exploración y explotación minera que afecta la cuenca mayor del Rio Coello (Rio Combeima y Cocora).*
>
> *Resulta de absoluta credibilidad el informe técnico presentado por la autoridad ambiental, porque se encuentra debidamente documentado, y existe plena coincidencia con la problemática descrita por el Personero Municipal de Ibagué, quien reclama la protección inmediata de los derechos colectivos al goce de un*

[83] *Folio 2744 vuelto ibídem.*

ambiente sano, la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a que los servicios públicos y a que su presentación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, los derechos de los consumidores y usuarios, que se encuentran en peligro con la realización de las actividades mineras en comento.

Adviértase sobre el particular, que la entidad ambiental es clara al señalar que cualquier tipo de perturbación sobre la estabilidad de las fuentes hídricas, afectaría necesariamente la sostenibilidad de la cuenca mayor del río Coello (Ríos Combeima y Cocora) por lo que se comprometería la supervivencia de la población y el desarrollo actual del municipio de Ibagué. De otra parte, es perentorio señalar que para mitigar el riesgo en la cuenca del rio Combeima y garantizar el abastecimiento de agua en la ciudad de Ibagué, la citada Corporación compró 16 predios, los cuales se encuentran ubicados precisamente en la zona que posteriormente fue concesionada con los títulos mineros, situación que, incrementa la preocupación con el impacto que se presentaría en el caso de permitir que avancen las actividades de exploración y explotación minera. Como si fuera poco, el suministro de agua para el casco urbano de la ciudad de Ibagué, de acuerdo con el informe técnico, se afecta directamente con la eventual puesta en marcha de las actividades mineras por parte de los terceros concesionarios, toda vez que no solamente las bocatomas del acueducto actual y del complementario se encuentran concesionadas bajo títulos mineros sino también los ecosistemas que generan la fuente hídrica indispensable para garantizar el abastecimiento hídrico, la supervivencia humana y del económico actual y futuro de la ciudad."[84]

Finalmente, en lo tocante con las excepciones (vi) y (viii) presentadas por AGA, referida a la supuesta usurpación de competencias de otras autoridades que integran las otras ramas del poder público y a la presunción de mala fe por parte del accionante, encuentra la Sala que, pese a que el Tribunal no se pronunció expresamente sobre ellas, las mismas se basan en síntesis en que: (i) las pretensiones están encaminadas a desconocer los trámites adelantados ante otras entidades definidos por el Legislador y que se declare la extinción de los derechos de AGA derivados de los títulos mineros, (ii) la demanda pretende desconocer la idoneidad de los instrumentos jurídicos existentes para preservar el medio ambiente, (iii) el juez popular carece de competencia para resolver de forma favorable las pretensiones, y (iv) el ejercicio de derechos adquiridos no puede ser considerado violatorios de derechos colectivos.

En efecto, de lo expuesto anteriormente se observa que todos estos temas fueron tratados en la decisión recurrida, de manera que no es procedente afirmar que el Tribunal haya omitido abordarlos, puesto que, aunque quedaron resueltos de forma

[84] *Folios 2744 a 2745 ibídem.*

general, fueron objeto de pronunciamiento en los términos vistos, bajo la perspectiva de la aplicación del principio de precaución.

Sumado a esto, la sociedad AGA, para sustentar las excepciones (x) a (xiv), se remitió expresamente a los argumentos expuestos en relación con los demás medios exceptivos, de modo que la resolución de aquellos en los términos descritos se hace extensiva a éstos, sin perjuicio de la clasificación temática y agrupación metodológica que utilizó el *a quo* con tal propósito.

En atención de los anterior, a juicio de la Sala, no es cierto que Tribunal haya omitido resolver la totalidad de las excepciones propuestas por las sociedades Negocios Mineros S.A. y AGA, situación que la releva de adelantar su estudio, tal como lo ordena el artículo 185 del CPACA.

5.7. De la vulneración de los derechos colectivos invocados.

Sobre el particular, se deberá definir en primer lugar si es cierto que los títulos mineros otorgados en la cuenca de la Ríos Combeima, Coello y Cocora ponen en peligro el recurso hídrico que se encuentra en tales afluentes, lo que impone hacer referencia a las pruebas que obran en el plenario, para luego verificar si el rigor en su valoración lleva a concluir que las entidades son responsables de la vulneración de los derechos colectivos invocados, tal y como lo verificó el Tribunal en primera instancia.

5.7.1. De los títulos mineros

5.7.1.1. Se encuentra acreditado en el plenario que el INGEOMINAS suscribió los siguientes contratos de concesión[85]:

Nro.	Título	Concesionario	Fecha	Objeto
1	ELJ-113	Mónica María Uribe Pérez	15/03/2007	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, sus concentrados y demás concesibles
2	EKQ-102	Mónica María Uribe Pérez	15/03/2007	Exploración y explotación de un

[85] *Folios 1 a 109, 112 a 124 y 128 a 140 ibídem.*

				yacimiento de minerales de oro, sus concentrados y demás concesibles.
3	HEG-153	Kedahda S.A. (hoy Anglogold Ashanti Colombia S.A.)	19/04/2007	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, plata, cobre, zinc, platino y molibdeno y sus concentrados.
4	GLN-095	Kedahda S.A. (hoy Anglogold Ashanti Colombia S.A.)	10/05/2007	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, plata, cobre, zinc, platino y molibdeno y sus concentrados.
5	HHV-08231	Kedahda S.A. (hoy Anglogold Ashanti Colombia S.A.)	7/06/2007	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, plata, cobre, zinc, platino y molibdeno y sus concentrados.
6	GEB-10N	Kedahda S.A. (hoy Anglogold Ashanti Colombia S.A.)	20/11/2007	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, plata, cobre, zinc, platino y molibdeno y sus concentrados.
7	FEE-121	Kedahda S.A. (hoy Anglogold Ashanti Colombia S.A.)	12/12/2007	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, sus concentrados y demás concesibles.
8	GLN-094	Kedahda S.A. (hoy Anglogold Ashanti Colombia S.A.)	9/01/2008	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, plata, cobre, zinc, platino y molibdeno y sus concentrados.
9	HEG-154	Kedahda S.A. (hoy Anglogold Ashanti Colombia S.A.)	4/03/2008	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, plata, cobre, zinc, platino y molibdeno y sus concentrados.
10	HEM-09414X[86]	Negocios Mineros S.A. cedido a Anglogold Ashanti Colombia S.A	29/04/2008	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, sus concentrados y demás concesibles.
11	HB7-086	Anglogold Ashanti Colombia S.A.	20/05/2008	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, plata, cobre, zinc,

[86] *Certificado de Registro Minero visible a folio 369 a 371 del Cuaderno nro. 2.*

				platino y molibdeno y sus concentrados.
12	HEM-09413X[87]	Negocios Mineros S.A. cedido a Anglogold Ashanti Colombia S.A	18/06/2008	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, sus concentrados y demás concesibles
13	GLT-081	Anglogold Ashanti Colombia S.A.	22/08/2008	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, plata, cobre, zinc, platino y molibdeno y sus concentrados.
14	HEB-166	Continental Gold Colombia S.A. (hoy negocios Mineros S.A.)	29/08/2008	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, sus concentrados y demás concesibles.
15	HEM-096	Continental Gold Colombia S.A. (hoy negocios Mineros S.A.)	17/09/2008	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, sus concentrados y demás concesibles.
16	GLN-093	Anglogold Ashanti Colombia S.A.	16/04/2009	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, plata, cobre, zinc, platino y molibdeno y sus concentrados.
17	HEM-095	Negocios Mineros S.A.	2/10/2009	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales de oro, sus concentrados y demás concesibles.
18	JB6-15011	Anglogold Ashanti Colombia S.A.	20/11/2009	Exploración y exploración de un yacimiento de cobre, oro, platino, plata, plomo, zinc y molibdeno y sus concentrados
19	JB6-14541	Anglogold Ashanti Colombia S.A.	20/11/2009	Exploración y exploración de un yacimiento de cobre, oro, platino, plata, plomo, zinc y molibdeno y sus concentrados.
20	JB6-14521	Anglogold Ashanti Colombia S.A.	20/11/2009	Exploración y exploración de un yacimiento de cobre, oro, platino, plata, plomo, zinc y molibdeno y sus concentrados.
21	JB5-15421	Anglogold Ashanti Colombia S.A.	20/11/2009	Exploración y explotación de un

[87] *Certificado de Registro Minero folios 372 a373 ibídem.*

				yacimiento de minerales de oro, plata, cobre, zinc, platino y molibdeno y sus concentrados.
22	JB5-15401	Anglogold Ashanti Colombia S.A	20/11/2009	Exploración y exploración de un yacimiento de cobre, oro, platino, plata, plomo, zinc y molibdeno y sus concentrados.
23	JAS-08221	Oro Barracuda Ltda.	18/01/2010	Exploración y explotación de un yacimiento de minerales plata, oro y sus concentrados y demás concesibles.

5.7.1.2. Igualmente, el INGEOMINAS, mediante Resolución nro. 458 del 3 de noviembre de 2009, otorgó la Licencia de Explotación nro. BIJ-151 a los señores Eugenio Gómez Jaramillo, Alba Rocío Montoya Garay y Fernando Montoya Garay, para la explotación de un yacimiento de oro y demás concesibles, previa aprobación del Informe Final de Explotación y Programa de Trabajo e Inversiones.[88]

5.7.1.3. Asimismo, consta en el expediente que la entonces Empresa Nacional Minera Limitada (Minercol Ltda.), mediante Resolución nro. 438 del 9 de diciembre de 2002, otorgó licencia de exploración Nro. CG3-145 a la sociedad Minas Baco S.O.M. para la exploración de un yacimiento de oro, plata, cobre y demás concesibles.[89]

5.7.1.4. Por otro lado, según los reportes de anotaciones en el Registro Nacional Minero visibles a folios 149 a 150 y 174 a 177, del Cuaderno de pruebas de Cortolima, los Contratos de Concesión ELJ-113 y EKQ-102, cuyo titular era la señora Mónica María Uribe Pérez, fueron cedidos a la sociedad Kedahda S.A., hoy AGA.

5.7.1.5. De acuerdo con las copias de los mencionados contratos de concesión éstos presentan la ubicación y áreas que a continuación se describen[90]:

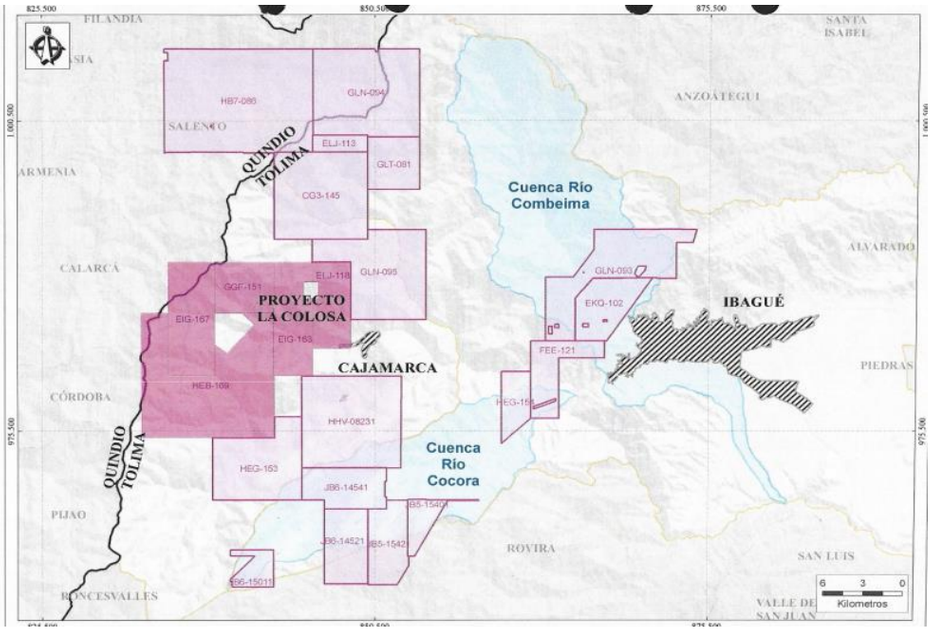
---

[88] Folios 125 a 127 ibídem. Mediante Resolución nro. 081 del 15 de noviembre de 2000 proferida por Minercol se otorgó Licencia de Explotación Técnica de un yacimiento de oro y demás concesibles.
[89] Folios 110 a 111 del Cuaderno de pruebas de Cortolima.
[90] De acuerdo con lo informado por AGA en escrito presentado el 25 de julio de 2015 ante el Tribunal, y que figura a folios 1827 a 1846, los títulos mineros ELJ-113, EKQ-102, HEG-153, GLN-095, HHV-08231, GEB-10N, GLN-094, HEG-154, HB7-086, GLT-081, GLN-093, JB6-

Nro.	Título	Ubicación – Municipio	Área concesionada
1	ELJ-113	Ibagué	562 ha y 2480 m^2
2	EKQ-102	Ibagué	1.906 ha y 4068 m^2
3	HEG-153	Cajamarca e Ibagué	3.725 ha y 5812 m^2
4	GLN-095	Ibagué	4519 ha y 3812.5 m^2
5	HHV-08231	Ibagué - Cajamarca	5.480 ha y 7135.5 m^2
6	GEB-10N	Ibagué – Anzoátegui	1.945 ha más 1.904 m^2
7	FEE-121	Ibagué	1.754 ha y 3623 m^2
8	GLN-094	Ibagué – Salento (Quindío)	5.559 ha
9	HEG-154	Ibagué	1.041 ha y 8476 m^2
10	HB7-086	Ibagué - Cajamarca	9253 ha y 4974.5 m^2
11	GLT-081	Ibagué	1.639 ha y 9589 m^2
12	HEB-166	Ibagué - Cajamarca - Rovira	4502 ha y 4000 m^2
13	HEM-096	Ibagué	820 ha y 2741 m^2
14	GLN-093	Ibagué	3.909,8674 ha
15	HEM-095	Cajamarca e Ibagué	1.855,99981 ha
16	JB6-15011	Cajamaraca, Rovira e Ibagué	800.92347 ha
17	JB6-14541	Cajamarca – Ibagué	1.965,0526 ha
18	JB6-14521	Rovira – Ibagué	1.975,54341 ha
19	JB5-15421	Rovira Ibagué	1.880,11001 ha
20	JB5-15401	Rovira – Ibagué	816,17612 ha
21	JAS-08221	Ibagué	1.889,67883 ha
22	CG3-145	Salento (Quindío) – Cajamarca – Ibagué	4900 ha y 28000.00000 m^2
23	BIJ-151	Ibagué	17 ha y 1500 m^2
24	HEM-09414X	Ibagué	1.136 ha y 2934 m^2
25	HEM-09413X	Ibagué	[306] y 824 m^2

5.7.1.6. Conforme al mapa del Departamento del Tolima allegado por la sociedad AGA como anexo del escrito visible a folio 1866 a 1885 del Cuaderno nro. 10 del expediente, está acreditado que los títulos mineros HEG-153, HHV-08231, JB6-14541, JB6-15011, JB6-14521, JB5-1542, JB5-15401, HEG-154 y FEE-121 se ubican dentro de la cuenca del Río Cocora; por su parte los títulos GLN-093 y EQK-102, están en la cuenca del Río Combeima, y los números FEE-121 y HEG-154, también se encuentran en el área de esta última cuenca, así[91]:

15011, JB6-14541, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, CG3-145 corresponden al proyecto denominado "Santa María".
[91] *Folio 1888 a 1*



5.7.1.7. Así mismo, de acuerdo con los Certificados de Registro Minero obrantes a folios 340 a 402 del Cuaderno nro. 2, los contratos de concesión que se describen a continuación comprenden el área de los siguientes puntos:

- JB6-14541[92], HEM-095[93], JB6-14521[94], JB5-15421[95], JB5-15401[96] la confluencia de la Quebrada la Argentina con el Río Cocora.

- HEM-09414X la confluencia del Río Coello con la Quebrada Guayabal.

- HEB-166 la confluencia del río Cocora y la Quebrada Monte Bonito.

- JAS-08221 el punto de intercepción entre la Quebrada La Siberia y el Río Combeima.[97]

5.7.1.8. En respuesta a lo solicitado por el Tribunal mediante oficios SNP-0665 y SNP-0662, la Agencia Nacional de Minería, a través de oficio 20151230135231 del 28 de agosto de 2015, certificó los títulos mineros que fueron otorgados para la

[92] *Folio 363 del Cuaderno nro. 2.*
[93] *Folio 365 ibídem.*
[94] *Folio 377 ibídem.*
[95] *Folio 379 ibídem.*
[96] *Folio 381 ibídem.*
[97] *Folio 401 ibídem.*

explotación de oro en la cuenca de los ríos Combeima y Cocora, así: (i) DAJ-152, (ii) FEE-121, (iii) HEB-166, (iv) HEG-154, (v) HEM-09413X, (vi) HEO-14004X, (vii) HEO-13A, (viii) JB6-14541.[98]

5.7.2. Del estado de títulos mineros.

5.7.2.1. De conformidad con la medida cautelar decretada en el curso de este proceso por el Tribunal en auto del 3 de septiembre de 2011, y confirmada por el Consejo de Estado mediante providencia del 19 de mayo de 2016, fueron suspendidos de manera inmediata los contratos de concesión identificados con número GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKQ-102, FEE-121, HEM-095, HEM-096, HEM-09414X, BIJ-151, HEB-166 y JAS-08221.

Por su parte, en el punto VI del numeral quinto la sentencia del 30 de mayo de 2019, fueron suspendidos los mencionadas concesiones mineras en los siguientes términos:

> *"Se ordena a la Autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería y Autoridad) y la Autoridad ambiental (Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA (Sic) y CORTOLIMA) la verificación de los títulos mineros GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HE, -095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-14521, JB5-15401, HEG-154, HEM-095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKG-102, FEE-121, BIJ-151, HEB-166 y JAS-08221, de los cuales se declara la suspensión si y solo si están siendo ejercidos al interior de las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, previo requerimiento para la renuncia voluntaria por parte de sus titulares"*[99] (Subrayas de la Sala).

5.7.2.3. En la certificación expedida por el Coordinador del Punto de Atención Regional Ibagué de la Agencia Nacional de Minería el 25 de septiembre de 2019, se da cuenta de la renuncia de la mayoría de los títulos mineros objeto del presente proceso, quedando únicamente vigentes aquellos identificados con número GLN-095, GLT-081, GLN-094 y CG3-145; veamos:

TÍTULOS MINEROS	ESTADO ACTUAL

[98] *Folio 2009 desglosado del cuaderno principal, ubicado en el cuaderno de documentos reservados.*
[99] *Visible a folio 2915 del Cuaderno No. 15.*

CG3-145	**Título vigente.** Actividades suspendidas con ocasión de la medida cautelar decretada en auto del 19 de septiembre de 2011.
FEE-121	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 0341 del 03 de abril de 2014 inscrita en el RNM el 3/08/2016 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
GLN-094	**Título vigente.** Actividades suspendidas con ocasión de la medida cautelar decretada en auto del 19 de septiembre de 2011.
HB7-086	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro.0321 del 26 de abril de 2016 inscrita en el RNM el 29 de julio de 2016 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
HEG-154	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 0381 del 1 de junio de 2015 inscrita en el RNM el 22 de junio de 2016 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
JB5-15401	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 111 del 25 de febrero de 2016 inscrita en el RNM el 9 de noviembre de 2016 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
HEM-095	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 265 del 8 de mayo de 2015 inscrita en el RNM el 25 de agosto de 2016 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
JB6-14541	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 133 del 1 de marzo de 2016 inscrita en el RNM el 13 de octubre de 2017 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
EKQ-102	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 565 del 7 de junio de 2016 inscrita en el RMN el 2 de mayo de 2017 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
GEB-10N	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 038 del 25 de marzo de 2011 inscrita en el RMN el 7 de julio de 2011 declaró viable la renuncia.
HEB-166	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 00095 del 23 de febrero de 2018 inscrita en el RMN el 21 de diciembre de 2018 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
HEM-09413X	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 340 del 3 de abril de 2014 inscrita en el RMN el 1 de febrero de 2019 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
HEM-096	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 1524 del 7 de diciembre de 2016 inscrita en el RMN el 22 de febrero de 2017 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
JB5-15421	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 793 del 21 de octubre de 2015 inscrita en el RMN el 31 de marzo de 2016 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
JB6-15011	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 752 del 17 de julio de 2017 inscrita en el RMN el 29 de septiembre de 2017 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.

ELJ-113	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 1205 del 14 de noviembre de 2017 inscrita en el RMN el 27 de diciembre de 2018 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
GLN-093	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 841 del 3 de noviembre de 2015 inscrita en el RMN el 23 de diciembre de 2015 declaró viable la renuncia y dispuso la terminación.
GLT-081	**Título vigente.** Actividades suspendidas con ocasión de la medida cautelar decretada en auto del 19 de septiembre de 2011.
HEG-153	**Título renunciado**. La Resolución VSC nro. 673 del 8 de julio de 2016 inscrita en el RMN el 1 de enero de 2017 declaró viable la renuncia y decretó la terminación.
HEM-09414X	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 212 del 4 de mayo de 2015 inscrita en el RMN el 20 de noviembre de 2017 declaró viable la renuncia y decretó la terminación.
HHV-08231	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 113 del 25 de febrero de 2016 inscrita en el RMN el 28 de abril de 2017 declaró viable la renuncia y decretó la terminación.
JB6-14521	**Título renunciado.** La Resolución VSC nro. 129 del 29 de febrero de 2016 inscrita en el RMN el 6 de octubre de 2016 declaró viable la renuncia y decretó la terminación.
GLN-095	**Título vigente.** Actividades suspendidas con ocasión de la medida cautelar decretada en auto del 19 de septiembre de 2011. (Subrayas de la Sala).

5.7.2.4. A través de certificado proferido por la Agencia Nacional de Minería, obtenido en la página web https://tramites.anm.gov.co/Portal/pages/inicio.jsf[100], la Sala pudo constatar que el título minero BIJ-151 también se encuentra en estado vigente. El documento en cuestión dispone:

[100] *Consultado el día 18 de julio de 2020 a las 3:36 p.m.*

AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA

EL GRUPO DE INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL MINERO
CERTIFICA

Que revisado el sistema de información de la Agencia Nacional de Minería, se constató que el día tres (3) de abril de dos mil dos (2002), se inscribió el/la LICENCIA DE EXPLORACION LICENCIA DE EXPLOTACION, cuyos titulares son los señores RUBEN DARIO VERDIGUER GONZALEZ, LEONEL DARIO CRUZ PASCUALY, ALBERTO MURILLO SANCHEZ, ABELARDO ORTIZ GUZMAN, FERNANDO MONTOYA GARAY, ALDEMAR CUBILLOS, para la exploración y explotación de un yacimiento de DEMAS_CONCESIBLES ORO, en un área ubicada en jurisdicción del municipio de IBAGUÉ, ubicado en el departamento de TOLIMA, bajo el código N° BIJ-151.

A la fecha el expediente se encuentra en estado VIGENTE-EN EJECUCION.

5.7.2.5. Mediante Resolución GSC nro. 000009 del 1 de junio de 2015, inscrita en el Registro Minero Nacional el 22 de julio de 2015, la Agencia Nacional de Minería resolvió declarar la terminación del Contrato de Concesión JAS-08221 suscrito con la sociedad Oro Barracuda S.A.S.[101]

5.7.3. De los títulos mineros vigentes - los identificados con número GLN-094, GLN-095, GTL-081, CG3-145 Y BIJ-151.

5.7.3.1. El contrato de concesión mineral GLN-094, cuyo titular es AGA, tiene como objeto:

> *"CLÁUSULA PRIMERA. – Objeto. El presente contrato tiene por objeto la realización por parte de EL CONCESIONARIO de un proyecto de exploración técnica y explotación económica, de unos MINERALES DE ORO Y SUS CONCENTRADOS, MINERALES DE PLATA Y SUS CONCENTRADOS, MINERALES DE ZINC Y SUS CONCENTRADOS, MINERALES DE PLATINO Y SUS CONCENTRADOS Y MINERALES DE MOLIBDENO Y SUS CONCENTRADOS, en el área total descrita en la cláusula segunda de este contrato, así como los que se hallaren asociados o en liga íntima o resultaren como subproductos de la explotación. CONCESIONARIO tendrá la libre disponibilidad de los minerales en cumplimiento del Programa de Trabajos y Obras, aprobado por el CONCEDENTE. Los minerales In Situ son del Estado Colombiano; y una vez extraídos, serán propiedad de EL CONCESIONARIO"*[102]. (Subrayas de la Sala).

[101] *Folio 1961 a 1963 del Cuaderno nro. 10.*
[102] *Visible a folio 14 del Cuaderno de pruebas de Cortolima.*

Dicho título cuenta como punto de arcifinio[103] la confluencia de las quebradas La Colonia con La Esmeralda[104].

5.7.3.2. Por su parte, el contrato de concesión minera GLN – 095, de titularidad de AGA, el objeto el siguiente:

> *"CLÁUSULA PRIMERA. – Objeto. El presente contrato tiene por objeto la realización por parte de EL CONCESIONARIO de un proyecto de exploración técnica y explotación económica de un YACIMIENTO DE MINERALES DE ORO Y SUS CONCENTRADOS, MINERALES DE PLATA Y SUS CONCENTRADOS, MINERALES DE PLATINO Y SUS CONCENTRADOS, MINERALES DE MOLIBDENO Y SUS CONCENTRADOS, MINERALES DE ZINC Y SUS CONCENTRADOS Y MINERALES DE COBRE Y SUS CONCENTRADOS, en el área total descrita en la cláusula segunda de este contrato, así como los que se hallaren asociados o en liga íntima o resultaren como subproductos de la explotación. CONCESIONARIO tendrá la libre disponibilidad de los minerales objeto del contrato de concesión que llegue a extraer en cumplimiento del Programa de Trabajos y Obras, aprobado por la CONCEDENTE. Los minerales In Situ son del Estado Colombiano; y una vez extraído, serán propiedad de EL CONCESIONARIO".*[105] (Subrayas de la Sala).

Asimismo, tal contrato cuenta como punto de arcifinio la confluencia de las quebradas La Colonia y La Esmeralda, de acuerdo con plasmado en el certificado de registro minero[106].

5.7.3.3. Mediante, el contrato de concesión No. GLT – 081, cuya titular es la citada empresa, se determinó en su cláusula primera:

> "*CLÁUSULA PRIMERA. – Objeto. El presente contrato tiene por objeto la realización por parte de EL CONCESIONARIO de un proyecto de exploración técnica y explotación económica de un yacimiento de MINERALES DE ORO Y SUS CONCENTRADOS, MINERALES DE PLATA Y SUS CONCENTRADOS, MINERALES DE PLATINO Y SUS CONCENTRADOS, MINERALES DE ZINC Y SUS CONCENTRADOS Y MINERALES DE COBRE Y SUS CONCENTRADOS, en el área total descrita en la cláusula segunda de este contrato, así como los que se hallaren asociados o en liga íntima o resultaren como subproductos de la explotación. CONCESIONARIO tendrá la libre disponibilidad de los minerales*

---

[103] Es un lugar estable e inequívoco de fácil identificación tanto por los detalles fisiográficos en el terreno como en la cartografía nacional del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, el cual sirve como punto de amarre y de partida de un polígono minero de su levantamiento topográfico. Extraído de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf.
[104] Visible en el CD que obra en la carpeta de documentos reservados.
[105] Visible a folio 20 del Cuaderno de Pruebas de Cortolima.
[106] Visible en el CD que obra en la carpeta de documentos reservados.

> *objeto del contrato de concesión que llegue a extraer en cumplimiento del Programa de Trabajos y Obras, aprobado por la CONCEDENTE. Los minerales In Situ son del Estado Colombiano; y una vez extraído, serán propiedad de EL CONCESIONARIO"*[107]*.* (Subrayas de la Sala).

Conforme al certificado de registro minero el punto de arcifinio del mencionado título es la confluencia de las Quebradas Dantas con la Quebradas San Julián[108].

5.7.3.4. Por Resolución No. 1180- 438 del 9 de diciembre de 2002, la entonces Empresa Nacional Limitada concedió la licencia de exploración No. CG3-145. El artículo primero de dicho acto es del siguiente tenor:

> *"ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar a la Sociedad Ordinaria de Minas BACO S.O.M., la licencia No. CG3-145 para exploración técnica de un yacimiento de ORO, PLATA, COBRE y DEMÁS CONCESIBLES localizado en jurisdicción de los municipios de SALENTO, CAJAMARCA E IBAGUE, departamentos del QUINDIO y TOLIMA clasificando el proyecto como de Gran Minería, cuya área corresponde a una extensión de 4900 HECTAREAS y 28000.0000 METROS con la siguiente descripción.: CONFLUENCIA DE LAS QDAS. SAN RAFAEL Y LA GLORIETA PLANCHA IGAC. DEL P.A.: 244 – 1 B, en el área comprendida por la siguiente alinderación definida por puntos, rumbos, distancias y coordenadas: (…)*
>
> *PARAGRAFO: El presente acto administrativo no faculta al titular para adelantar trabajos de explotación minera"*[109] (Subrayas de la Sala).

El punto de arcifinio del mencionado título es la confluencia de las Quebradas San Rafel y La Glorieta, conforme consta en el certificado de registro minero visible a folio 172 del Cuaderno de pruebas de Cortolima.

5.7.3.5. En Resolución nro. DSM-702 del 17 de septiembre de 2007 se declaró perfeccionada la cesión del cien por ciento (100%) de los derechos y obligaciones de la sociedad concesionaria a la sociedad Kedahda S.A., hoy AGA.[110]

5.7.3.6. Ahora bien, en el dictamen pericial elaborado por la empresa ECYCGLOBAL a encargo de AGA como contradicción del informe técnico elaborado por la Universidad del Tolima durante el trámite de primera instancia, se indicó que los títulos mineros GLN-094, GLN-095, GTL-081, CG3-145, de propiedad de la

---

[107] *Visible a folio 103 del Cuaderno de pruebas de Cortolima*
[108] *Visible a folio 170 ibídem*
[109] *Visible a folio 110 ibídem*
[110] *Folio 389 del Cuaderno nro. 2.*

mencionada sociedad minera, se ubicaban en la Cuenca Mayor del Río Coello; veamos:

No.	ACCIÓN EJERCIDA EN CADA TÍTULO	TÍTULO	CUENCA	ÁREA DE TÍTULO EN CUENCA (ha)	ÁREA TOTAL DEL TÍTULO (ha)
1	Títulos en medida cautelar	CG3-145	Cuenca Mayor Río Coello	4,888.3	4,893.5
2	Títulos en medida cautelar	GLN-094	Cuenca Mayor Río Coello	2,790.0	5,552.7
3	Títulos en medida cautelar	GLN-095	Cuenca Mayor Río Coello	4,513.5	4,513.5
4	Títulos en medida cautelar	GLT-081	Cuenca Mayor Río Coello	1,637.8	1,637.8

Adicionalmente, fue señalado que las labores de exploración "*se concentrarán en 4 títulos que ocupan un área de 13,830 Ha, que representan el 7.6% del área de la cuenca mayor del río Coello.*"[111], y se precisó que este porcentaje no corresponde al área realmente intervenida, dado que estas labores no se ejecutan sobre todo el perímetro del título.

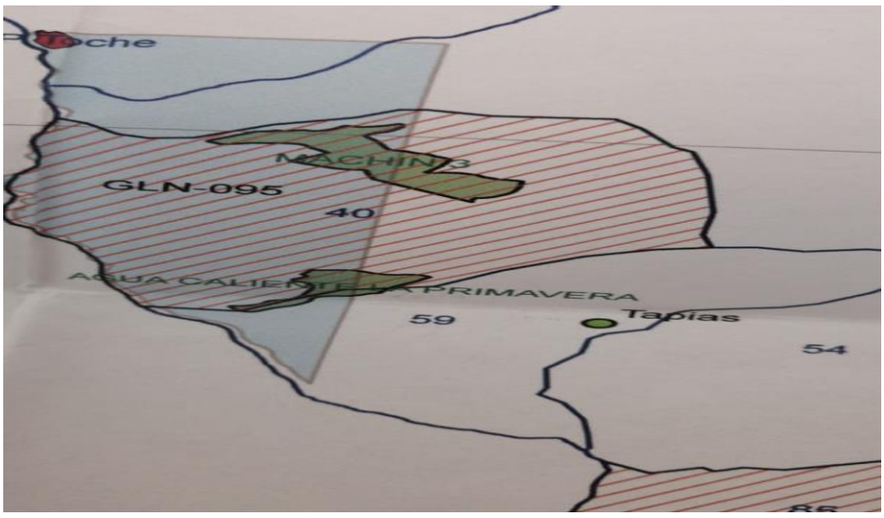
Además, en dicho informe se advierte que, como consecuencia de la medida cautelar adoptada en auto del 3 de septiembre de 2011, y confirmada por el Consejo de Estado mediante providencia del 19 de mayo de 2016, AGA no ha llevado a cabo ninguna labor minera en los mencionados títulos, por lo que no se ha producido ninguna afectación ambiental.

5.7.3.7. A su vez, los planos aportados por el actor que se encuentran a folios 3 y 4 del cuaderno número 1, así como el allegado por Cortolima con el escrito de coadyuvancia, obrante a folio 245 del cuaderno nro. 2, permiten evidenciar las siguientes conclusiones:

(i) Confirman que efectivamente los títulos CG3-145, GLT-081, GNL-094 y GNL-095 se ubican dentro de la Cuenca Mayor del Río Coello.

[111] *Folio 178 vuelto ibídem.*

(ii) Indican que título minero GLN-095 comprende un total de cincuenta y cinco punto ocho por ciento (55.08%) del área total de los predios denominados Agua Caliente y Machín 3, ubicados en la Vereda Toche de la zona rural del Municipio de Ibagué, que fueron adquiridos por Cortolima para *"garantizar el abastecimiento del recurso hídrico para la ciudad de Ibagué y los acueductos veredales contiguos a ese sector, así como reducir la vulnerabilidad del riesgo asociado a deslizamientos y crecidas súbitas en la Cuenca del Río Combeima"* [112]. De lo anterior da cuenta el siguiente mapa:



(iii) El área asignada al título GLN-095 comprende la Vereda San Juan, cuyo acueducto utiliza para su abastecimiento la Quebrada Azufral.

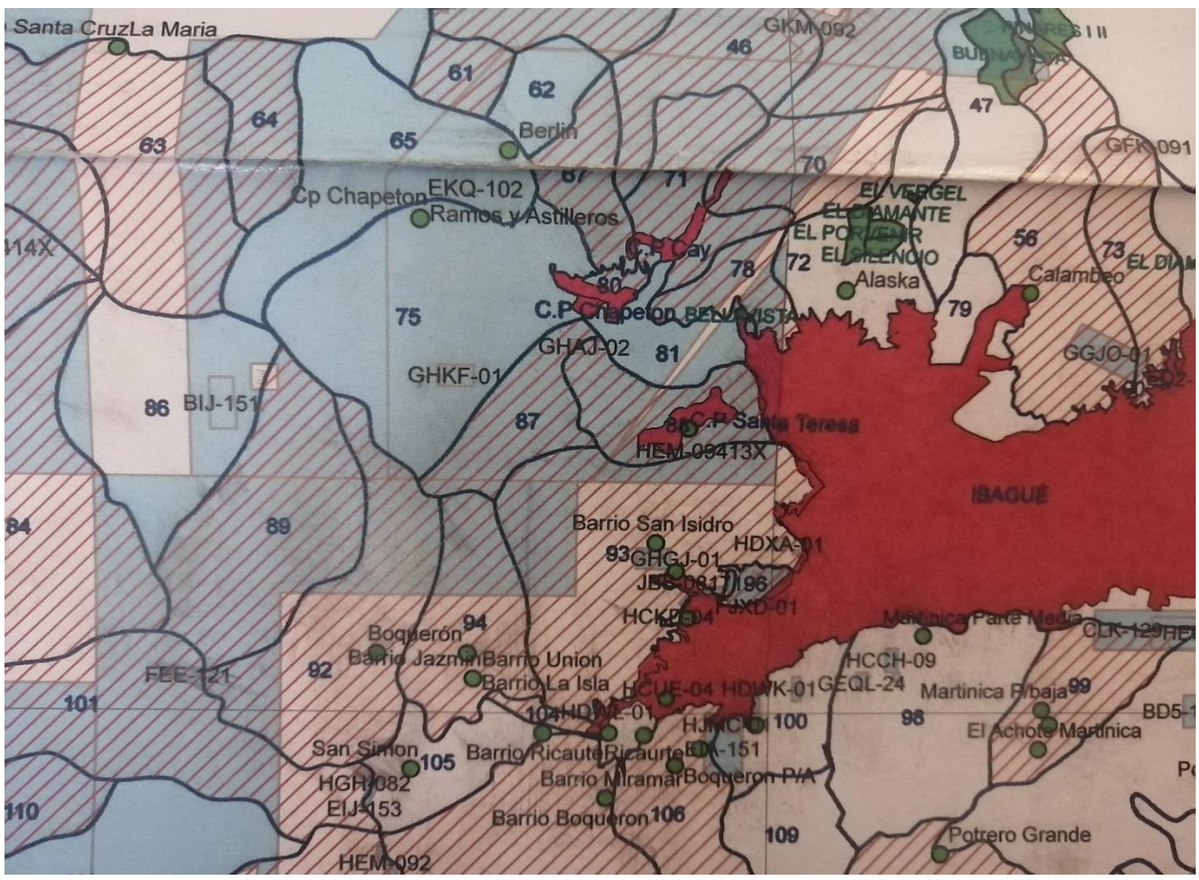
5.7.3.8. Por otro lado, obra en el plenario copia de la Resolución DSM No. 458 de 2009, por medio de la cual el INGEOMINAS otorgó licencia de explotación al título No. BIJ -151 en los siguientes términos:

El punto de arcifinio del citado título es la intersección de la Quebrada Cataima con la vía que Ibagué conduce a Tapias[113].

5.7.3.9. Ahora bien, de acuerdo con el plano de visible a folio 245 del Cuaderno nro. 2 se evidencia que dicho título minero se ubica en la cuenca del río Combeima, tal y como se observa a continuación:

---

[112] *Folio 138 del Cuaderno nro. 1.*
[113] *Visible a folio 130 ibídem.*



5.7.4. De todo lo expuesto hasta este punto, se colige que en la actualidad los títulos mineros identificados con número GEB-10N, GLN-093, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HE -095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-14521, JB5-15401, HEG-154, HEM-095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, EKG-102, FEE-121, HEB-166 y JAS-08221 fueron objeto de renuncia por parte de sus respectivos titulares, y en esa medida no representan un riesgo para el recurso hídrico de las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello, dado que no cuentan con habilitación alguna para desarrollar actividades mineras de ningún tipo.

5.7.4.1. Caso contrario, es lo relativo a los títulos mineros identificados como GLN -094, GLN – 095, GTL – 081, CG3 – 145 y BIJ – 151, los cuales continúan vigentes, pese a no poder desarrollar las actividades mineras para las que fueron autorizados; ello en virtud de la medida cautelar decretada por el Tribunal en providencia del 3 de septiembre de 2011, confirmada por esta Corporación el 19 de mayo de 2016.

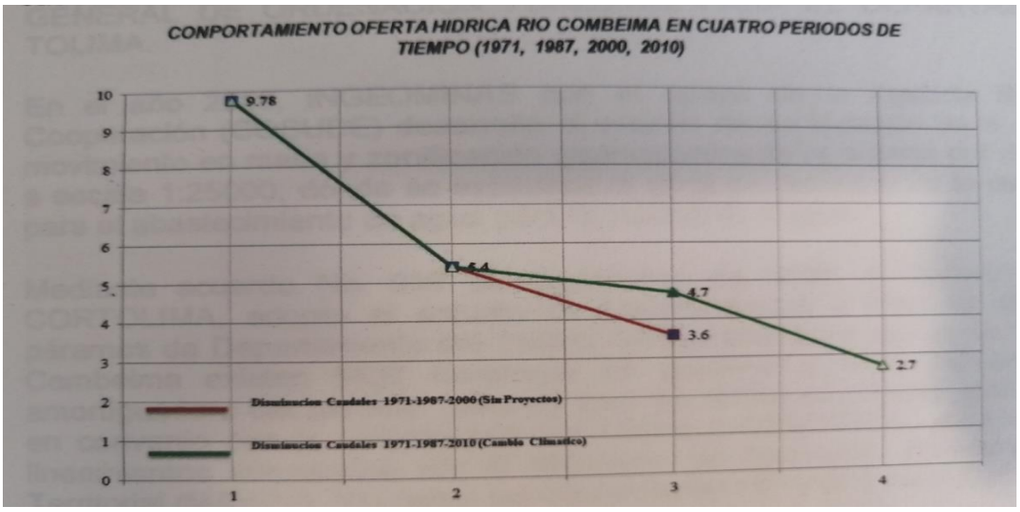
Asimismo, observa la Sala que dichos títulos se ubican dentro de la Cuenca Mayor del Río Coello y la Cuenca del Río Combeima y que en tales zonas tendrían autorizadas labores de exploración y explotación minera.

Siendo ello así, es menester hacer alusión a las particularidades de tales afluentes a efectos de establecer si el permiso para llevar a cabo dichas actividades en esas cuencas representa o no una amenaza al recurso hídrico de tal gravedad que pueda traducirse en una amenaza de los derechos colectivos invocados.

5.7.5. De la Cuenca Mayor del Río Coello y la Cuenca del Río Combeima

5.7.5.1. Obra en el plenario el informe presentado el 29 de septiembre de 2011, con ocasión del requerimiento realizado por el Tribunal con el fin de resolver la solicitud de medida cautelar formulada con la demanda, en la cual, Cortolima, como autoridad ambiental con jurisdicción en dicha zona, señaló:

> *"1. De* ***la Cuenca Mayor del Río Coello hacen parte la Cuenca del Río Combeima ubicado dentro del Municipio de Ibagué****, donde se encuentran los ecosistemas (Bosques, Suelo, Fauna y Agua) que captan el agua proveniente de las precipitaciones y deshielos del nevado del Tolima, regulando sus entregas en las diferentes épocas del año, garantizando la permanencia de caudales el 90% del año y surtiendo las bocatomas que captan el agua que abastece un gran porcentaje (85%) del total de la ciudad.*
>
> *Así mismo, de* ***la Cuenca Mayor del Río Coello hace parte la Cuenca del Río Cocora*** *que abastecerá al Acueducto Complementario de la ciudad de Ibagué donde el Estado de manera directa (Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Municipio de Ibagué) ha efectuado inversiones del orden de 13.169 Millones de 62.365 Millones que se tienen programado invertir, con la finalidad de dotar a la ciudad de Ibagué de un Acueducto complementario y/o alterno.*
>
> *2. En el año 1987, a través de un estudio contratado por CORTOLIMA con la Universidad del Tolima, se determinó que la cuenca del río Combeima presentaba reducciones significativas del caudal (Paso* (Sic) *de 10 m3/seg en el año 1971 a 5.4 m3/seg en el año 1987), además este estudio recomendó algunas acciones que han venido siendo implementadas a través de los años, como compra de predios, reforestación protectora, entre otras, la siguiente gráfica muestra la reducción de caudales a través del tiempo en la cuenca del río Coello.*



3. En el año 1997, por la significativa reducción de la oferta hídrica de la cuenca del Coello (Cuenca Combeima, Cuenca Cocora), mediante resolución 427 (artículo 6) se declaró por primera vez el agotamiento de este recurso hídrico.

(…)

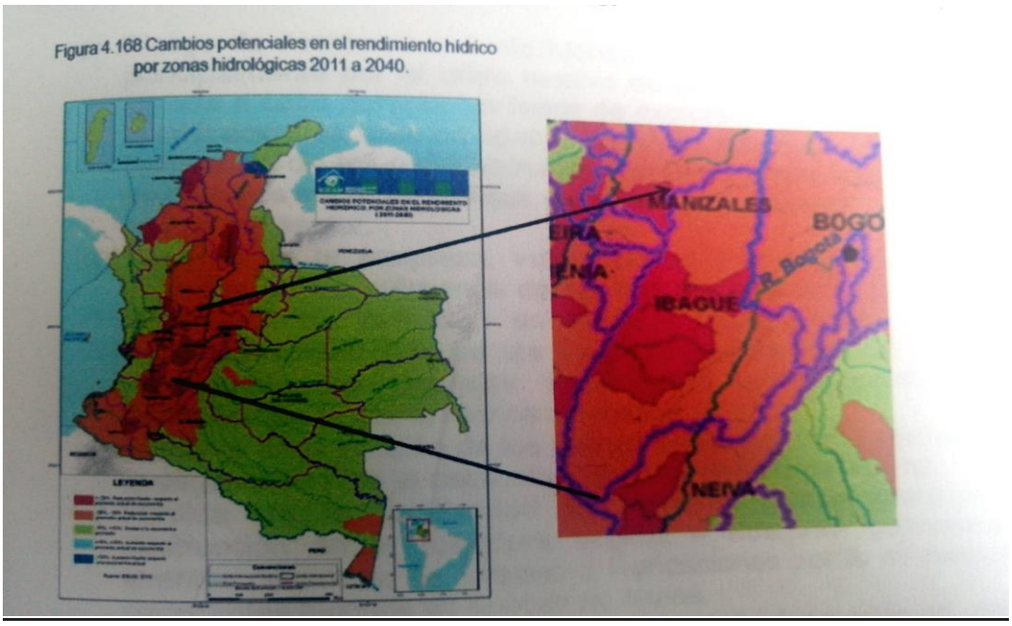
10. El CONPES 3570 de 2009, denominado "Estrategias de Mitigación del Riesgo en la Cuenca del Rio Combeima para garantizar el Abastecimiento de Agua en la ciudad de Ibagué" busca proteger la Cuenca del Rio (Sic) *Combeima y dicha finalidad está en notoria contravía con el desarrollo de procesos mineros en dicha zona.*

11. Con la finalidad de garantizar el abastecimiento del recurso hídrico para la ciudad de Ibagué y de los acueductos veredales contiguos a estos sectores, así como reducir la vulnerabilidad del riesgo asociado a deslizamientos y crecidas súbitas en la cuenca del Rio Combeima, además cumplir con los compromisos establecidos en el CONPES 3570 de 2009, denominado "Estrategias de Mitigación del Riesgo en la Cuenca del Rio (Sic) *Combeima para garantizar el Abastecimiento de Agua en la ciudad de Ibagué", la Corporación realizó la compra de 16 predios, que suman 3.697,87 hectáreas, con lo cual muestra un férreo compromiso con la preservación del medio ambiente en la zona concesionada con los títulos mineros; Este* (Sic) *esfuerzo técnico y económico se encuentra en grave peligro sobre la base de una eventual puesta en marcha de las actividades mineras en la Cuenca Mayor del Rio Coello, tal como aparece en la siguiente tabla:*

NOMBRE PREDIO	VEREDA	TITULO MINERO	EMPRESA	AREA TOTAL PREDIO
Agua Caliente - La Primavera	Toche	GLN-095	Anglogold Ashanti Colombia	41,26
Machin 3				126,3
Bellavista	Ambalá	DDTK-01	Feldespatos El Vergel y CIA Ltda.	431,41
La Argentina	Ambalá			22,48
Buena Vista -	Ambalá	GLN-093	Anglogold Ashanti Colombia	39,3
Dulima	Villarestrepo			105,3
La Cristalina	Calambeo parte baja			40,22
La Estrella	Villarestrepo			70,67
La Suiza	China Alta			105,59
Pinares I y II	Ambalá parte Alta			31,77
El Humedal	Juntas	JAS-08221	Oro Barracuda - Nancy Moreno	602,95
El Palmar	Juntas			1325,11
Humedal	Villarestrepo			259,66
Las Mirlas	Villarestrepo			189,3
La Morena	China Alta	GEB-100	Anglogold Ashanti Colombia	227,23
Los Cristales	Ancón Tesorito	ILS-14011	Juan Ricardo Rueda Medina	79,32
TOTAL AREA ADQUIRIDA CORTOLIMA				3697,87

Es importante resaltar que hoy existen nuevos datos que permiten concluir que los recursos hídricos en estas cuencas hidrográficas están y van a ser impactados de manera importante generando reducciones significativas en la disponibilidad hídrica.

12. Según lo establecido en la Segunda Comunicación de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático elaborado por el IDEAM en el año 2010, en el cual se concluye que en el departamento del Tolima se presentarán reducciones en la precipitación entre el 10% y el 30 % y por consiguiente reducciones significativas en la disponibilidad hídrica de nuestras principales cuencas hidrográficas; En (Sic) *la siguiente figura se muestra en color rojo las cuencas hidrográficas con reducción en la precipitación del 30% destacándose en ella la cuenca hidrográfica del rio Coello, como una de las más impactadas y aunado a un aumento de la temperatura de 4 °C, que incrementa el riesgo de desabastecimiento hídrico en razón a que reduce los caudales, no solo por disminución de la precipitación, si no por aumento de la evapotranspiracion del agua, esto sin contemplar actividades mineras en las cuencas citadas.*



13. En el Municipio de Ibagué existen 137 veredas de las cuales 67 de ellas se encuentran dentro zona de afectación de los títulos mineros otorgados por INGEOMINAS impactando el suministro de agua para 84 acueductos veredales que benefician a 4.527 familias (22.635 personas).

14. La Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA" ha podido constatar que 15 bocatomas de las 67 veredas impactadas se encuentran dentro de los títulos mineros otorgados; De (Sic) *igual forma que 3 bocatomas, las que surten los centros poblados de Juntas, Llanitos y Chapetón se encuentran dentro de las zonas tituladas para efectuar labores de exploración y explotación minera en el Municipio de Ibagué.*

15. El suministro de agua para el casco urbano de la ciudad de Ibagué se encuentra directamente afectado con la eventual puesta en marcha de las actividades mineras por parte de los terceros concesionarios, toda vez que no solamente las bocatomas del Acueducto actual y del Acueducto Complementario se encuentran concesionados bajo títulos mineros, sino también los ecosistemas que generan la oferta hídrica indispensable para garantizar el abastecimiento hídrico, la supervivencia humana y el desarrollo actual y futuro de la ciudad de Ibagué.

16. Dentro de los impactos que se pueden presentar con la puesta en marcha de los procesos de exploración y explotación minera aurífera dentro de la Cuenca Mayor del Rio Coello, podemos mencionar los siguientes:

a) Riesgo de desabastecimiento hídrico en la ciudad de Ibagué, ocasionado principalmente por el retiro masivo de la capa vegetal de las montañas, llevada a cabo durante las fases de exploración y explotación, impidiendo la infiltración de agua en épocas de lluvias máximas, debido a la alteración irreversible de las condiciones normales del suelo, alteración permanente de drenajes superficiales que originarán reducciones dramática (Sic) *en la oferta hídrica del sector.*

b) Aumento de la amenaza, vulnerabilidad y el riesgo de las poblaciones ubicadas en las márgenes de los Rios (Sic) *Combeima y Cocora, asociadas a fenómenos de remoción en masa y crecidas máximas, debido a la alteración irreversible de las condiciones normales del suelo, alteración permanente de drenajes*

superficiales que originarán reducciones dramática (Sic) *en la oferta hídrica del sector.*

c) Aumento en la erosión de los suelos, producida por la pérdida definitiva de la vegetación y de la capacidad orgánica de la capa vegetal.

d) Pérdida de la regularidad del régimen hídrico ocasionado por la destrucción de la cobertura vegetal eventos continuos de seguias o inundaciones por la no retención de los excedentes hídricos en épocas de lluvias.

e) Afectación de los procesos productivos en la generación de alimentos por la pérdida definitiva de la capacidad orgánica de la capa vegetal, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de la región.

f) Aumento del tipo y número de desprendimientos o deslizamientos de tierra asociados al hundimiento o alteración de la topografía y las características naturales de los ecosistemas de la región, aumentando los costos de potabilización, tratamiento y suministro del recurso hídrico para consumo humano.

g) Conflictos asociados al acceso por el recurso hídrico, en la medida en que el cambio climático, la variabilidad climática, el cambio en el uso del suelo y las actividades propias de la minería generarían reducciones significativas en la oferta hídrica; Así mismo la demanda se duplicaría (entre otros por aumento de la temperatura, reducción de la precipitación; aumento de la población, aumento en los requerimiento de agua de las actividades productivas, frutos de los cambios citados anteriormente) generando conflictos entre el agua para consumo humano y las demás actividades productivas del Municipio, tal como se observa en el siguiente diagrama:

(…)

h) Contaminación de las fuentes hídricas abastecedoras de las bocatomas consecuencia de la exposición de las mismas a agentes contaminantes propios de los procesos de explotación aurífera - Cianuro y Ácidos generados por la reacción con otros minerales.

17. La Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA" mediante estudios técnicos basados en metodologías e información del IDEAM, de estudios referidos en los numerales anteriores realizados por la Corporación Autónoma y de otras entidades públicas como la Universidad del Tolima, Corpoica y el Sena, determinó que la demanda hídrica en estas cuencas hidrográficas es superior a la oferta, por lo que con la expedición de la Resolución 1765 de fecha 20 de abril de 2011, CORTOLIMA declaró el Agotamiento del Recurso Hídrico en la Cuenca del Rio Coello, con la finalidad de garantizar equidad en el acceso al agua, la sostenibilidad del recurso hídrico, evitar la polarización de los conflictos asociados al acceso por agua y promover desarrollo basado en el ahorro y uso eficiente del agua.

18. La Contraloría General de la República, mediante oficio 87.111 de fecha 19 de julio de 2011, formuló Función Advertencia – Prevención de Amenaza al Recurso Hídrico en la Ejecución del Proyecto La Colosa, advierte al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA" que al momento de efectuar cualquier tipo de pronunciamiento respecto del proyecto Minero la Colosa deberá tener en cuenta los hechos expuestos en la presente función de advertencia, con el fin de evitar un grave daño ecológico irreversible sobre zonas de especial significancia ambiental del recurso

hídrico, las poblaciones asentadas en el área de influencia del proyecto y otras actividades presentes en la misma, es decir, prevenir los posibles pasivos ambientales y sociales que puedan desarrollarse de dichas actividades mineras en el área en cuestión, que para el caso que nos ocupa es aplicable como quiera que el proyecto minero La Colosa se encuentra dentro de la Cuenca Mayor del Río Coello y cualquier afectación a los ecosistemas que garantizan la sostenibilidad del recurso hídrico en la región esta zona repercutirá negativa y dramáticamente en la oferta hídrica del sector.

En armonía con lo antes manifestado es pertinente dejar claro que cualquier tipo de perturbación sobre la estabilidad ambiental de las fuentes hídricas afectaría necesariamente la sostenibilidad de la Cuenca Mayor del Río Coello (Ríos Combeima y Cocora) y lo que se comprometería la supervivencia de la población y el desarrollo actual y futuro del Municipio de Ibagué."[114] (Subrayas de la Sala).

5.7.5.2. Como contradicción al citado informe, AGA allegó al plenario un estudio elaborado el Instituto Nacional de Ciencias y Tecnología en Recursos Naturales, Agua y Biodiversidad de Brasil, cuyo objetivo fue "*la evaluación independiente de los impactos sobre el suministro de agua durante la etapa de exploración, por parte de Anglogold Ashanti Colombia S.A. (en adelante AGAC), del yacimiento Santa María cerca a Ibagué"*[115]*.* En dicho documento se concluyó:

"Nuestra evaluación experta, con base en los documentos que se nos pusieron a disposición, nuestro entendimiento de la práctica de la minería y específicamente de las operaciones AGAC, y las visitas a los sitios de exploraciones existentes y propuestas en el área, confirman que las actividades de exploración se pueden llevar a cabo sin un impacto significativo adicional en el ecosistema y los suministros de agua locales. En particular, argumentamos que los datos hidrogeológicos utilizados por Cortolima en su informe técnico son deficientes, y que el área no está representando escasez significativa de agua. Sostenemos además, que las actividades exploratorias en el área de Santa María pueden llevarse a cabo por AGA siempre y cuando cumplan con estándares ambientales estrictos -los mismos estándares que ya se han empleado en otras áreas objetivo de AGAC.

Además de la falta de claridad y rigor científico, el informe técnico de Cortolima contiene una serie de errores fácticos importantes, muchos de las cuales ya se habían identificado claramente en el "Análisis de la oferta hídrica natural de la cuenca del Río Coello y consideraciones de los estudios previamente realizados por Cortolima" (enero de 2012). Los errores fácticos más notables se han identificado y analizado en este informe.

Las visitas al sitio y la evaluación de las actividades de exploración de AGAC revelaron el pleno cumplimiento por parte de AGAC de las directrices existentes y, de hecho, de las prácticas estándar a nivel mundial, tal y como puede esperarse de un líder minero mundial. Luego de la visita al sitio, nos impresionó particularmente la competencia y la actitud profesional tanto del equipo de exploración como del equipo de gestión ambiental, y los elevados estándares de

[114] *Folio 135 a 142 del Cuaderno nro. 1.*
[115] *Folio 44 del informe.*

la documentación de todas las actividades. El personal de AGAC es consciente de cualquier potencial perturbación causada por sus operaciones, y toma todas las medidas necesarias para minimizar y controlar el impacto ambiental y al mismo tiempo minimizar los riesgos en materia de salud y seguridad ocupacional. Después de haber leído los protocolos de exploración de AGAC, y tras haber observado los métodos empleados para recolectar muestras de sedimentos de las corrientes, suelo, y rocas (superficiales y subterráneas), llegamos a la conclusión de que éstas se encuentran en línea con las guías de AGAC y con las mejores prácticas internacionales en materia de exploración de minerales. En consecuencia, se puede predecir que las actividades de exploración en el área de Santa María se llevarán a cabo siguiendo las mejores prácticas y con un impacto ambiental y un riesgo para la salud humana insignificantes."[116]

5.7.5.3. A través de la Resolución nro. 427 de 7 de marzo de 1997, Cortolima declaró el agotamiento el recurso hídrico en las corrientes de uso público de ciertos cuerpos de agua, entre ellos, el Río Coello y sus afluentes. El acto administrativo en cuestión dispuso:

"Resolución Número 427 del 7 de marzo de 1997
Por la cual se declara agotado el recurso hídrico en algunas corrientes de uso público

EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA "CORTOLIMA"

En uso de sus facultades legales, en especial de las conferidas por el artículo 31, Numeral 9o. de la Ley 99 de 1993, y

C O N S I D E R A N D O

Que el artículo 121 del decreto 1541, en concordancia con el artículo 188 del Acuerdo 032 de 1985 o Estatuto de Aguas del Tolima, fijó las pautas por medio de las cuales se puede declarar agotado el recurso hídrico de una fuente o o (Sic) *corriente de uso público.*

Que la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA" habiendo practicado aforos sobre algunas corrientes de uso público dentro de su jurisdicción, detectó que se han otorgado concesiones de uso del agua sobre tales fuentes hídricas que alcanzan o exceden su caudal disponible.

Que con base en lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta que no es físicamente posible para la Corporación otorgar nuevas concesiones sobre dichos cauces, es pertinente y necesario declarar agotado el recurso hídrico en aquellas corrientes aforadas donde ha sido detectada tal circunstancia.

Que con fundamento en el planteamiento aquí esbozado, el Director de la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA", en uso de sus facultades legales y estatutarias,

RESUELVE

[116] *Folio 73 ibídem.*

ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar agotado el recurso hídrico de las corrientes de uso público denominadas quebradas El Salero, Congal, Zanja, Honda, La Gallinaza, El Tejar, La Mochila, Agua Fría, La Tigrera, La Volcana y Granate, que discurren por jurisdicción del Municipio de Ibagué, Departamento del Tolima, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO. – Declarar agotado el recurso hídrico de las corrientes de uso público denominadas quebradas La Calera, Las Movas, La Palmera, Agua Fría, La Honda, La Melgara y Guacamaya, que discurren por jurisdicción del Municipio de Melgar, Departamento del Tolima, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta resolución.

ARTÍCULO TERCERO. - Declarar agotado el recurso hídrico de las fuentes de uso público denominadas El Trapiche y la Curala, que discurren por jurisdicción del Municipio del Carmen de Apicalá, Departamento del Tolima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

ARTÍCULO CUARTO. - Declarar agotado el recurso hídrico de la fuente de abastecimiento denominada quebrada Guatoche, que discurre por jurisdicción del Municipio de Icononzo, Departamento del Tolima, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

ARTÍCULO QUINTO. - Declarar agotado el recurso hídrico de al corriente de uso público denominado Río Recio, que discurre por jurisdicción de los Municipios de Lérica y Ambalema, Departamento del Tolima, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta resolución.

ARTÍCULO SEXTO. - Declarar agotado el recurso hídrico de la corriente de uso público denominada Río Coello y sus afluentes, ríos Anaime y Cocora, que discurren por jurisdicción de los Municipio de Cajamarca, Ibagué, Coello y Espinal, Departamento del Tolima, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta resolución.

PARÁGRAFO. - Se exceptúa el sector comprendido entre el Municipio del Espinal hasta su desembocadura en el río Magdalena, jurisdicción del Municipio de Flandes.

ARTÍCULO SEPTIMO (Sic). - Declarar agorado el recurso hídrico de las fuentes de abastecimiento denominadas Río Vallecitos y Quebrada las Novillas, que discurre por jurisdicción de los Municipios del Líbano y Murillo, Departamento del Tolima, por los motivos expuestos en la parte motiva de este proveído.

ARTÍCULO OCTAVO. - Se exceptúan las solicitudes de concesiones de agua que no generen consumo, tales como las destinadas para la oxigenación del agua o proyectos de generación de energía."[117] (Subrayas de la Sala)

5.7.5.4. Asimismo, fue allegada copia del Acuerdo No. 11 del 5 de agosto de 2003 de Cortolima, *"Por el cual se declara en ordenación las cuencas hidrográficas no comprometidas en el área de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del*

[117] *Folios 151 a 153 ibídem.*

Tolima, CORTOLIMA", en el que se prioriza en primer lugar la cuenca mayor del río Coello:

> *"ACUERO No. 11 del 5 de agosto de 2003*
>
> *(Por el cual se declara en ordenación las cuencas hidrográficas no compartidas en el área de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA)*
>
> *El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA en ejercicio de sus facultades legales y estatutarias, en especial las definidas en el numeral 12 del artículo 29 de la Ley 99 de 1993, concordante con el artículo 34 numeral 3º de los estatutos de la Corporación, aprobados mediante resolución No. 878 del 15 de septiembre de 1995, y*
>
> *CONSIDERANDO:*
>
> *Que el artículo 80 de la Constitución Nacional, consagra a cargo del Estado la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los Recursos Naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*
>
> *Que el uso de los Recursos Naturales y demás elementos ambientales de una cuenca hidrográfica se debe realizar con sujeción a lo establecido en el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, sus normas reglamentarias y demás que las modifiquen o sustituyan.*
>
> *Que el numeral 18 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, establece como función de las Corporaciones Autónomas Regionales, ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales.*
>
> *Que para el efecto el Gobierno Nacional, mediante Decreto 1729 de 2002, reglamentó la Parte Xlll, Título II, Capítulo III del Decreto Ley 2811 de 1974, estableciendo las finalidades, principios y directrices para la ordenación y el manejo de las cuencas hidrográficas y las acciones y plazos para su cumplimiento.*
>
> *Que la ordenación y el manejo de las cuencas hidrográficas implica que los factores ecológicos y ambientales son tan importantes como las económicos* (Sic) *políticos y sociales y, de otro lado, que en una cuenca existen diferentes ecosistemas, conocimiento es necesario para establecer y orientar las formas de aprovechamiento que los grupos humanos pueden realizar, buscando en todo momento la sostenibilidad ambiental y la mejor calidad de vida.*
>
> *Que existen en el departamento del Tolima Dieciocho (18) cuencas hidrográficas mayores, de la cuales catorce de ellas nacen y mueren en el mismo territorio tolimense y cuatro (4) se comparten con otros departamentos; esto hace que el área de jurisdicción de la corporación sea rica en oferta hídrica, situación que al interior de la autoridad ambiental del departamento fue determinada por el comité de ordenación, el cual es la herramienta e insumo básico para abordar este proceso planificador.*

Que utilizando como base los estudios en referencia, se generó una metodología que permitió determinar el orden sucesivo como se implementará el proceso de ordenación bajo criterios establecidos por el IDEAM.

Que en mérito de lo expuesto,

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Declarar en ordenación las catorce (14) Cuencas Hidrográficas Mayores, no compartida bajo Jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Tolima en el Departamento, conforme a los resultados arrojados en el proceso de Priorización, así:*

a) Cuenca Mayor del Río Coello (Código B.18), con un área de 178.292,2 ha." [118]

5.7.5.5. Por medio del CONPES 3570 del 10 de febrero de 2009, se contemplaron las *"Estrategias de mitigación del riesgo en la cuenca del Río Combeima para garantizar el abastecimiento de agua en la ciudad de Ibagué"*; veamos:

"3. DIAGNÓSTICO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA CUENCA DEL RÍO COBEIMA

El área correspondiente a la cuenca del rio Combeima presenta escenarios críticos por la ocurrencia de fenómenos naturales como inundaciones, avalanchas, deslizamientos y represamientos, asociados al régimen hidroclimatológico, al material litológico aflorante (detritos de pendiente), a las altas pendientes y a procesos de desequilibrio adicional resultado de la intervención humana. Estos fenómenos repercuten profundamente en los procesos de degradación y desequilibrio de los ecosistemas y se constituyen en uno de los mayores riesgos de pérdida para la infraestructura física y social, ***amenazando la captación y almacenamiento de agua potable de Ibagué*** *(bocatomas, conducciones y tanques de almacenamiento), infraestructura vial, escuelas y asentamientos en las áreas de amenaza de la cuenca.*

"3.1. DESCRIPCIÓN Y CARÁCTERISTICAS GENERALES DE LA CUENCA DEL RÍO COMBEIMA

La cuenca del Río Combeima se encuentra ubicada entre los 04º 19´ 30 y 04º 39´57 latitud norte y los 75º 10´11´y 75º 25´23´´ longitud oeste sobre el flanco oriental de la cordillera central, con una extensión aproximada de 27.421 has. Limita al norte con el municipio de Anzoátegui; por el Occidente con la cuenca del Río Coello; por el oriente con el municipio de Anzoátegui y las cuencas hidrográficas de los ríos La China, Alvarado y Chípalo; y por el Sur con las cuencas de los ríos Opía y Coello. Para esta cuenca se han definido 10 zonas de vida de acuerdo a los rangos establecidos por Holdridge, con base en sus valores anuales de precipitación, evaporación y temperatura.

De otro lado, en la Cuenca se presentan variaciones altitudinales que van desde los 700 m.s.n.m. en la desembocadura del Río Combeima en el Río Coello, hasta los 5.200 m.s.n.m. en el nacimiento del Combeima en el Nevado del Tolima.

[118] *Folios 15 a 21 ibídem.*

Adicionalmente forma parte del Parque Nacional Natural Los Nevados (5.603 has – 9.6 % del área total) y de su zona de amortiguación.

Por otra parte, carca del 73% del área de la cuenca (19.900 has aproximadamente, Tabla 1) tienen pendientes muy escarpadas o muy onduladas (Figura 2) las cuales favorecen los procesos erosivos y de movimiento en masas, generando un alto riesgo para la población, la infraestructura y las actividades productivas en la cuenca.

(…)

La precipitación media anual de la cuenca es de 1.816 mm, distribuidas en dos épocas de lluvias y dos de sequía (distribución bimodal) con una temperatura media anual de 17 ºC aproximadamente. De acuerdo con el análisis hidroclimático realizado para el periodo 1986 – 2000, los valores máximos de precipitación se encuentran en el sector Villa Restrepo y la quebrada Cay, alcanzando un valor máximo de 2.250 mm.

De otro lado, la cuenca hidrográfica del Combeima posee una longitud de 57 Km. y drena una extensión aproximada de 27.421 has. El sistema hidrográfico se encuentra conformado por 18 microcuencas, entre las que sobresalen Las Perlas, La Plata, Cay y El Tejar, las cuales representan el 35 % del área total de toda la cuenca.

(…)

Finalmente, es importante destacar que la cuenca del río Combeima presta innumerables servicios ambientales a nivel local y regional, siendo un ecosistema estratégico al proveer el 80% del agua para el acueducto de la ciudad de Ibagué y por generar una importante oferta hídrica para el desarrollo de las diferentes actividades productivas de la región.

(…)

3.3 USOS Y DEMANDA HÍDRICA DE LA CUENCA DEL RÍO COMBEIMA

Como se mencionó anteriormente, los recursos hídricos superficiales de la cuenca del Río Combeima son utilizados en mayor proporción para el abastecimiento del 80% del agua para el acueducto municipal del Ibagué (IBAL), el cual cuenta con 98.434 usuarios registrados al 2008. Con ese propósito, de esta cuenca se toman 1600Lts/seg, en tanto que de su afluente, la Quebrada Cay, se toman 250Lts/seg.

Lo anterior, sumado a la demanda de agua para la producción de energía eléctrica y motriz, y para la irrigación de 7.000 has de cultivos altamente tecnificados como el arroz y el sorgo, localizados en la meseta de Ibagué, demandan del río Combeima un total de 241 millones de m^3/año.

Esta demanda hídrica, comparada con la de otras cuencas importantes en la región cómo lo son las cuencas de los Ríos Anaime, con una demanda de 41.949 millones de m3/ año y del Río Cocora, con una demanda de 16 millones de M3/ año, evidencia que en la cuenca del Río Combeima se ejerce una mayor presión sobre el recurso hídrico.

3.4 PROBLEMÁTICA

La cuenca del río Combeima ha sufrido un deterioro acelerado principalmente dado por la ocurrencia del fenómeno torrencial, fenómenos erosivos, de remoción en masa y avalanchas.

La frecuente ocurrencia de estos fenómenos naturales ha generado un alto riesgo en la cuenca, llevando a situaciones de emergencia con pérdida de vidas, desplazamientos de la población asentada en las riberas, daños materiales, afectación de la infraestructura vial en la ciudad de Ibagué y destrucción de poblaciones como Juntas, Pastales, parte de Llanitos y numerosos barrios ribereños de Ibagué ubicados en zonas inundables. Adicionalmente, el incremento en el caudal de la cuenca, sumado a las condiciones de riesgo existentes, afectan la infraestructura de abastecimiento de agua potable, principalmente a los tanques de almacenamiento, las bocatomas del acueducto de Ibagué sobre el río Combeima y a la infraestructura de conducción del agua. Igualmente, las crecidas en la Quebrada La Plata afectan la generación eléctrica de una pequeña central cercana al caserío de Pastales.

Por otra parte, de acuerdo con INGEOMINAS en el Catálogo Nacional de Movimientos en Masa del 2002, el municipio con mayor número de grandes deslizamientos en el periodo comprendido entre 1980 y 2002 en el Departamento de Tolima es Ibagué, con cuatro eventos registrados (4), los cuales representan el 30 % del total registrado en el Departamento. Adicionalmente, en este municipio se registró el 54 % de movimientos de masa del Tolima (Tabla 4). De otro lado, de un total de 3.480 eventos de movimientos en masa reportados en Colombia entre 1916 a 1980, en Medellín se registró la mayor cantidad con 1.097 eventos (equivalentes al 31 %), seguido por Manizales con 643 (18 %) e Ibagué con 548 (16 %).

Igualmente para el período comprendido entre los años 1916 y 1998, Ibagué presenta una de las mayores afectaciones del país ocasionadas por movimientos en masa, ocupando el primer lugar con el mayor número de muertos, heridos y damnificados, así cómo de daños materiales en servicios públicos, y afectaciones en cultivos, bosques y semovientes.

(…)

Eventos como las inundaciones y los deslizamientos reportados para los años 2006 y 2007, han sido resultado del desprendimiento de suelo y roca de la parte alta de las quebradas Pedregosa O Peña Roja, Cajones, Seca y otros drenajes ubicados en la margen izquierda y derecha aguas abajo del Río Combeima, afectando a varias viviendas y establecimientos productivos, el colegio y el cementerio; además de los predios aledaños especialmente en la parte baja donde los cauces de las quebradas se dispersaron en el abanico creado por los flujos que bajaron por los cauces referenciados.

Igualmente, la ocurrencia de estos eventos ha llevado a la suspensión del suministro de agua potable para la ciudad de Ibagué por la afectación del acueducto, poniendo en evidencia la alta vulnerabilidad de la ciudad ante estos riesgos naturales. Dentro de las principales afectaciones que han sido registradas en las bocatomas del acueducto de Ibagué, se encuentran las siguientes:

Bocatoma Combeima: Las condiciones de crecimiento máximo en las fuentes superficiales que abastecen el sistema de acueducto de la ciudad de Ibagué, han generado desprendimientos y deslizamientos a lo largo de la cuenca, con el arrastre permanente de sedimentos y lodos, así como filtraciones y escurrimientos superficiales y subsuperficiales rápidos, evitando una operación adecuada de las

estructuras hidráulicas de captación y desarenación. Lo anterior ha conllevado al debilitamiento y socavación de las estructuras de control de la torrencialidad aguas arriba y aguas abajo, el deterioro de las pendientes laterales, el aumento de la velocidad de arrastre de sedimentos y la afectación de cimentaciones y estructuras de concreto y engavionado.

Bocatoma Cay: Las principales afectaciones son: i) daño de la rejilla de control de aguas crudas por los impactos recibidos; ii) reboce de la cota de aguas máximas, afectando las dos compuertas de fondo, socavando las estructuras de soporte de la caja de derivación y la de aducción que conduce las aguas crudas al canal de desarenación contiguo a la bocatoma y iii) colmatación, la cual impide su operatividad.

(…)

Es importante resaltar que diferentes acciones antrópicas aceleran y acrecientan los efectos de los fenómenos anteriormente mencionados, principalmente por la destrucción y pérdida de la cobertura vegetal protectora, quema y tala de bosques, sobrepastoreo, ampliación de la frontera agrícola y técnicas inapropiadas de producción; generando adicionalmente el taponamiento y desbordamiento de los cauces, y la escasez del recurso hídrico. En este sentido, el índice de escasez de la cuenca del Combeima, calculado en 0.36, evidencia su alto nivel de vulnerabilidad comparada con la cuenca de Anaime, la cual tiene un índice de escasez de 0.16 y la cuenca de de (Sic) Cocora, con un índice de 0.03.

Otros factores de riesgo están dados por las características geográficas y topográficas del municipio de Ibagué, la presencia del volcán Nevado del Tolima y el Volcán Cerro Machín, la alta sismicidad, la ubicación de asentamientos subnormales en el cauce de quebradas y ríos, sumado a las pendientes erosionables e inestables del Río Combeima. En adición, el desconocimiento por parte de las comunidades sobre el peligro al que están expuestas sus actividades, propiedades y vidas es otro factor de riesgo muy importante, ya que las poblaciones no cuentan con un conocimiento exacto de los niveles máximos que pueden alcanzar las corrientes hídricas."[119]

5.7.5.6. A través de Resolución No. 1765 del 20 de abril de 2011, Cortolima declaró el agotamiento del recurso hídrico superficial de la Cuenca del Río Coello, en los siguientes términos:

"Resolución número 1765
(20 ABR 2011)

Por la cual se clara el agotamiento del Recurso Hídrico Superficial de la Cuenca del Río Coello

LA DIRECTORA GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA "CORTOLIMA".

En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por el Artículo 31 Numeral 9º de la Ley 99 de 1993, y

[119] *Folios 22 a 71 del Cuaderno nro. 1.*

C O N S I D E R A N D O:

Que frente al principio constitucional de Desarrollo Sostenible la Constitución Nacional en su artículo 80 afirma: "El estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración, sustitución. Además deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados."

Que el desarrollo normativo al anterior precepto constitucional tiene su máxima expresión en las cuencas hidrográficas, comprendidas en principio como unidades territoriales de planeación, en las que confluyen una serie de valores ambientales, económicos y sociales merecedores de su preservación como alternativa idónea para desarrollar de manera integral la visión constitucional expuesta.

(…)

Que el Decreto 2811 de 1974, enmarca las cuencas hidrográficas dentro de las denominadas "áreas de manejo especial" y las define como el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios causas naturales del caudal continuo o intermitente, que confluyen en el curso mayor que a su vez puede desembocar en el río principal en un depósito natural de agua, en un pantano o directamente en el mar; El (Sic) *Decreto 1729 2004, en su artículo 1, retoma como definición de cuenca hidrográfica la establecida en el Código de Recursos Naturales.*

Que de conformidad con los anteriores preceptos, la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA", es la entidad encargada de garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico para las actuales y futuras generaciones, así como garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas vitales; por lo que debe hacer uso de herramientas o incorporar nuevas metodologías e información a los análisis que permitan garantizar que el índice de escasez o la relación oferta demanda sea sostenible en las diferentes cuencas hidrográficas y no generen o desencadenan nuevos conflictos asociados en torno al acceso de agua para los diferentes usos.

Que con el propósito de cumplir su misión, la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA" se ha empeñado en buscar un espacio territorial que le permita desarrollar algunas metodologías para lograr el uso sostenido de los recursos naturales, en especial el agua, siendo este espacio territorial la cuenca hidrográfica, qué es la zona de planificación por excelencia, ya que en ella interactúan los factores físicos, bióticos y socio-económicos y al estudiarla con objetivos múltiples de desarrollo se tiene la certeza de no olvidar ningún elemento interactuante dentro de este espacio geoeconómico, para lo cual CORTOLIMA en alianza con La Corporación Colombiana de Investigaciones Agropecuarias (CORPOICA), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), la Universidad el Tolima (UT), la participación activa de las comunidades y organizaciones sociales asentadas en esta cuenca hidrográfica realizaron el Plan de Ordenación y Manejo de la cuenca hidrográfica del Río Coello (POMCA), proceso que abordo (Sic) *las fases y procedimiento consagrados en el Decreto 1729 del 2004; el cual mediante Acuerdo No. 032 de noviembre 9 de 2006, fue adoptado en su integridad el documento denominado "Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hidrográfica Mayor del Río Coello".*

Que el artículo 37º del Decreto 1541 de 1978 establece: "El suministro de aguas para satisfacer concesiones está sujeto a la disponibilidad del recurso, por tanto

el Estado no es responsable cuando por causa naturales no pueda garantizar el caudal concedido. La precedencia cronológica en las concesiones no otorga prioridad y en caso de escasez todas serán abastecidas a prorrata o por turnos, conforme el artículo 122 de este Decreto.

Que el artículo 122º del Decreto 1541 de 1978 establece: "En caso de producirse escasez crítica por sequías, contaminación, catástrofes naturales o perjuicios producidos por el hombre, que limiten los caudales útiles disponibles el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, hoy (Cars) podrá restringir los usos o consumos temporalmente. A tal efecto podrá establecer turnos para el uso o distribuir porcentualmente los caudales utilizables. El presente artículo será aplicable aunque afecte derechos otorgados por concesiones o permisos.

Que conforme a la Resolución 864 de 2004 este índice constituye la principal herramienta para evaluar si el recurso hídrico de un país, área geográfica, región, municipio o cabecera es suficiente o deficitario. Una vez conocida la disponibilidad del agua como su calidad, especialmente para el consumo doméstico, entre otros usos tan importantes como industrial, agrícola, pecuario, hidroenergético y aún actividades de recreación, se verifica si el agua suficiente en espacio y tiempo o por el contrario no se garantiza una cantidad suficiente de este importante recurso para la comunidad. Lo cual traería como consecuencia actividad de almacenamiento en época de invierno que permitan suplir las necesidades en los periodos de sequía o estiaje.

Qué acerca del tema es importante destacar que por la naturaleza finita del recurso hídrico (puede llegar a agotarse); la sociedad moderna amplió la diversidad de usos del agua surgiendo o generándose conflictos asociados a la demanda por agua o recurso hídrico. Aspectos como el crecimiento poblacional, aumento de la demanda, desarrollo económico, degradación ambiental, crecimiento desordenado de algunas regiones y el deterioro creciente de nuestras fuentes hídricas (ocasionados por factores antrópicas o climatológicos) agravan o aumentan estos conflictos asociados al acceso por el agua.

Que en abril 16 de 2011 por parte de funcionarios de Cortolima, se rindió informe entorno al estado de la oferta del recurso hídrico superficial en la cuenca hidrográfica del Río Coello, a partir de los estudios realizados por la Corporación para esta cuenca, como son: "Plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del río Coello"; "Censo de usuarios del recurso hídrico superficial en la cuenca del río Coello" teniendo en cuenta los análisis realizados a datos de estaciones medidoras de caudal del Instituto del Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) informe que da cuenta de lo siguiente:

1-. VALOR DEL ÍNDECE DE ESCASEZ

El índice de escasez muestra la relación existente entre la demanda potencial de agua y la oferta hídrica existente en las fuentes abastecedoras. De acuerdo con la Evaluación General de los Recursos de Agua Dulce del Mundo (UN et al, 1997) se registra escasez de agua cuando la cantidad de agua tomada de los lagos, ríos o acuíferos subterráneos supera la capacidad de las fuentes de suministro para suplir las necesidades para uso doméstico, de los sistemas productivos y del ecosistema, entre otros. La escasez tiende a manifestarse primero en regiones con tasas elevadas de crecimiento demográfico y de expansión de las actividades industriales y agrícolas.

Desde 1998, el IDEAM calcula el índice de escasez hídrico para los municipios de Colombia. Usando este índice y su metodología de construcción como el indicador común para orientar la gestión del agua en los países andinos. Este índice resulta del análisis de la relación entre la oferta hídrica disponible y la demanda de agua por parte de las actividades socioeconómicas.

En los casos en que la demanda de agua representa más del 20% de la oferta neta de agua disponible en una región, este índice activa señales invocando gestión, tanto en la protección de la fuente como en el control de la demanda, y en casos extremos la consecución de fuentes adicionales de agua, de manera que se reduzca el riesgo de desabastecimiento de agua en el futuro (OMS, 1997).

La cuenca hidrográfica del río Coello en la actualidad y acorde con el Plan de Ordenación y Manejo realizado y adoptado mediante Acuerdo No. 032 de noviembre de 2006, presenta un índice de escasez alto (0.77) lo que permite concluir que existe una gran presión sobre el recurso hídrico superficial (La oferta hídrica comienza a ser escasa con relación a la actual).

Para que un usuario pueda derivar determinados volúmenes de agua para atender sus necesidades, es importante comparar dos variables fundamentales: la disponibilidad hídrica (oferta) y la demanda; la demanda puede ser estimada a partir de cadastramento o catastro de usuarios, el cual es un proceso dinámico y continuo en el tiempo; la disponibilidad hídrica varia en el tiempo y en el espacio y es estimada a partir de la evaluación del régimen hidrológico de la cuenca hidrográfica.

2. – CURVA DE PERMANENCIA O DURACIÓN DE CAUDALES:

***La curva de permanencia o duración de caudales** de un cuso de agua, es una función que relaciona el caudal de un río con la probabilidad de es este* (Sic) *caudal sea igualado o superado y es utilizada por gestionar o solucionar la mayoría de los problemas de recursos hídricos. En la construcción de la curva de permanencia o duración de caudales se utilizaron datos de caudales de la estación Payande (2121707), El Carmen (2121720) y Puente Carretera (2121712) para un período de 20 años (1988-207)* (Sic)*, es importante resaltar que estas estaciones que registran caudales, son propiedad del IDEAM.*

Que después del análisis realizado en funciones de la estaciones (Sic) *de Payande (2121707), El Carmen (2121720) y Puente Carretera (2121712) de Propiedad del IDEAM, se llegaron a las siguientes conclusiones:*

- *Otorgar concesiones de agua en función de caudales medios genera o generará grandes asociados al acceso al agua, toda vez que se presentan extensos períodos de tiempo en los cuales la oferta hídrica real está por debajo del caudal medio; lo que repercute en la sostenibilidad de los ecosistemas asociados a este recurso, y a la oferta en estos período* (Sic) *(por debajo del caudal medio) no será suficiente para suplir los diferentes usos en estos períodos de máxima escasez.*

- *Otorgar concesiones de agua en función de caudales mínimos (línea de color rojo en las gráficas citadas en el informe de Abril 16 de 2011), hará que los conflictos asociados en torno al recurso hídrico sean inmanejables toda vez que el recurso disponible para otorgar vía concesión es mínimo, limitando el desarrollo económico de la región, pero garantiza la sostenibilidad de los ecosistemas asociados al recurso hídrico.*

- *Otorgar concesiones de agua en función de la curva de permanencia al 90% (línea de color verde en las gráficas citadas en el informe de Abril 16 de 2011) además de garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas asociados al recurso hídrico toda vez que se garantiza el 90% del tiempo existirá (según la serie de datos del IDEAM utilizada para el período 1988-2007 en las diferentes estaciones analizadas) una oferta hídrica superior al caudal determinado por el método de curca de permanencia al 90%; los caudales menores a los generados por esta curva de permanencia al 90%; los caudales menores a los generados por esta curva de permanencia al 90% serán inferiores y solo ocurrirán el 10% del tiempo, lo que permite reducir los conflictos asociados al recurso hídrico, entre otros.*

- *El caudal mínimo registrado para esta estación es de 12.05 m^3/seg; el caudal ecológico (25% del caudal mínimo registrado) es de 3.01 m^3/seg, lo que permite determinar que el caudal de reparto según los datos de esta estación es de 15.9 m^3/seg, valor muy inferior a la demanda de agua calcula* (Sic) *en el POMCA para el río Coello, la cual es de 23.84 m^3/seg.*

Que acorde al análisis anteriormente realizado, se concluye que no existe disponibilidad hídrica en la cuenca del Río Coello, para nuevas solicitudes concesión de aguas.

Conforme a la curva de permanencia obtenida para la estación Payande, ubicada en la cuenca del río Coello, se obtiene que el caudal de este río en esta estación es superior a 14.5 m^3/seg, en el 90% del tiempo, el cual se considera como el caudal base para objeto de concesión y al cual se le debe sustraer el caudal ecológico para ser considerado como caudal de reparto. En la figura 4, se muestra el fluviograma o comportamiento de los caudales en esta estación para un período de 18 años (1988-2005) y se puede observar o concluir lo siguiente:

- *Otorgar concesiones de agua en función de caudales medios genera o generará grandes conflictos asociados al acceso al agua, toda vez que se presentan extensos períodos de tiempo en los cuales la oferta hídrica real está por debajo del caudal medio; lo que repercute en la sostenibilidad de los ecosistema* (Sic) *asociados a este recurso, y la oferta en estos período* (Sic) *(por debajo del caudal medio) no será suficiente para suplir los diferentes usos en estos períodos de máxima escasez.*

- *Otorgar concesiones de agua en función de caudales mínimos, hará que los conflictos asociados en torno al recurso hídrico sean inmanejables toda vez que el recurso disponible para otorgar vía concesión es mínimo, limitando el desarrollo económico de la región, pero garantiza la sostenibilidad de los ecosistemas asociados al recurso hídrico.*

- *Otorgar concesiones de agua en función de la curva de permanencia al 90%, además de garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas asociados al recurso hídrico toda vez que se garantiza que el 90% del tiempo existirá (según la serie de datos del IDEAM utilizada para el período 1988-2005) una oferta hídrica superior al caudal determinado por el método de curca de permanencia al 90%; los caudales menores a los generados por esta curva de permanencia al 90% serán inferiores y solo ocurrirán el 10% del tiempo, lo que permite reducir los conflictos asociados al recurso hídrico, entre otros.*

- *Acorde al análisis anteriormente realizado, se concluye que no existe disponibilidad hídrica en las cuencas del Río Coello, para nuevas solicitudes de concesión de agua.*

3. – EFECTO CAMBIO CLIMATICO (Sic)

Con respecto a la dinámica hídrica de la cuenca hidrográfica en función del efecto del cambio climático, es importante incorporar los resultados de la Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, generado por el IDEAM y socializado a mediados de año 2010; a partir de este análisis no permitimos hacer las siguientes consideraciones:

Que una de las tareas de CORTOLIMA es incorporar nuevas herramientas, métodos, datos, a la gestión integral del recurso hídrico. Es importante resaltar que hoy existen nuevos datos que nos permiten concluir que los recursos hídricos en nuestras cuencas hidrográficas están y van a ser impactadas de manera importante por el Cambio Climático, reducciones significativas en la disponibilidad hídrica de la cuenca hidrográfica, los (Sic) *que nos permite limitar el otorgamiento de nuevas concesiones de estas fuentes hídricas. El cambio climático (Según lo establecido en la segunda Comunicación de Colombia ante la convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático del IDEAM, generado en el año 2010), hará que en nuestra jurisdicción se presenten reducciones de la precipitación entre el 10% y el 30% y por consiguiente reducciones significativas en la oferta hídrica de nuestras cuencas hidrográficas.*

Que estos son los análisis incorporados a determinar el estado de la oferta y demanda (índices de escasez) o estado actual del recurso hídrico superficial en la cuenca hidrográfica del Río Coello, a partir de información generada por CORTOLIMA en los diferentes estudios que realiza la institución o a partir de datos oficiales del IDEAM (Estaciones medidoras de Caudales o estudios científicos como la 2ª Comunicación Nacional de Cambio climático)

Que conforme a lo anterior expuesto, la Dirección General de Cortolima, con base en el concepto técnico de fecha 16 de abril de 2011, emitido por funcionarios de la entidad, dispone la declaratoria de agotamiento del recurso hídrico que discurre por el área de influencia de la cuenca Mayor del Río Coello.

Que en consecuencia se,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: *Declarar agotado el recurso hídrico superficial que discurre por el área de influencia de la cuenca mayor del río Coello.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Priorizar el seguimiento a las concesiones de aguas otorgadas dentro del área de la Cuenca Mayor del Río Coello.*

ARTÍCULO TERCERO: *Contra la presente resolución no procede ningún recurso."*[120]. (Subrayas de la Sala).

5.7.5.7. Ahora bien, la sociedad Negocios Mineros S.A. allegó un estudio denominado *"Análisis de la oferta hídrica natural de la cuenca del Río Coello y consideraciones de los estudios previamente realizados por Cortolima"*[121], tendiente a controvertir la veracidad de los datos contenidos en la Resolución No. 1765 del 20 de abril de 2011.

[120] *Folios 154 a 161 del Cuaderno nro. 1.*
[121] *Visible a folios 599 a 643 de los Cuadernos nros. 3 y 4.*

5.7.5.8. Por su parte, Cortolima en el marco del proceso de formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Subzona Hidrográfica del Río Coello - POMCA, en la fase de diagnóstico, elaboró un documento contentivo de la caracterización hidrológica del lugar, en el cual, una vez efectuada la descripción y evaluación de la red de estaciones hidrológicas, analizados los datos hidrometeorológicos y los sistemas lenticos, descrito el inventario de las estructuras hidráulicas (bocatomas, trasvases[122] y canales), estudiada la dinámica del ciclo de sedimentos y presentada otra información técnica relacionada, abordó lo concerniente a los indicadores de sostenibilidad hídrica (indicadores del régimen natural - indicadores del régimen antrópico) respecto de los que concluyó lo siguiente[123]:

> *"**10.2 INDICADORES DE RÉGIMEN ANTRÓPICO***
>
> *Estos indicadores implican actividades humanas que inciden directamente con el recurso hídrico que aportan las cuencas hidrográficas.*
>
> ***10.2.1 Índice de Uso del agua***
>
> *El índice de uso del agua está definido por la relación porcentual de la demanda de agua que ejercen en su conjunto las actividades económicas y sociales con relación a la oferta hídrica neta disponible (OHn) que está determinada por la oferta total natural menos la oferta hídrica ambiental (IDEAM, 2010).*
>
> *(…)*
>
> *La presión generada por la demanda hídrica en las unidades hidrográficas de la Subzona Hidrográfica del río Coello, no refleja un cambio de categoría en condiciones secas, no obstante cabe resaltar que las unidades del río Combeima y río Coello son condiciones bastante críticas evidenciando que la presión generada por los usuarios concesionados de la Subzona Hidrográfica supera en gran escala su oferta hídrica, pasando de 174,72% (Muy Alto) en condiciones normales a 285,83% (Muy Alto) en condiciones secas, al igual que la unidad hidrográfica del río Coello que en condiciones normales refleja un IUA de 75,61% (Muy Alto) a 135,37% (Muy Alto) en condiciones secas; estos escenarios con certeza deben ser más críticos si se consideran los usuarios presentes en dichas unidades que se encuentran en la informalidad y que no fueron tenidos en cuenta en este estudio por ausencia de censos de usuarios en la zona.*
>
> *A continuación, se pueden observar las variaciones del índice del uso del agua en las unidades hidrográficas de la Subzona Hidrográfica del río Coello, en condiciones climáticas normales y condiciones ambientales secas.*

---

[122] Entendiéndose por trasvases a las obras o infraestructuras hidráulicas destinadas a suplir o incrementar la disponibilidad de agua en una zona determinada, transportando agua desde una fuente hídrica o una cuenca hidrográfica a otra.

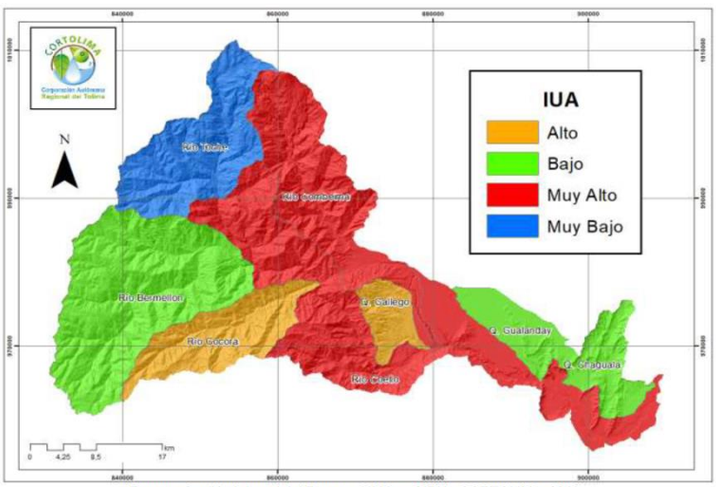
[123] *El mencionado acto administrativo es de carácter general por ende no requiere ser probado en virtud de lo previsto en el artículo 177 del CGP.*

Tabla 49. *Categoría Índice de uso del Agua – IUA en condiciones climáticas normales y secas para la Subzona Hidrográfica del río Coello*

UNIDAD HIDROGRÁFICA	IUA CONDICIONES NORMALES		IUA CONDICIONES SECAS	
Río Combeima	174,72	Muy Alto	285,83	Muy alto
Tramo Río Coello	75,61	Muy Alto	135,37	Muy alto
Río Cócora	23,52	Alto	33,33	Alto
Quebrada Gallego	24,91	Alto	43,51	Alto
Río Bermellón	5,51	Bajo	7,29	Bajo
Quebrada Gualanday	2,08	Bajo	5,25	Bajo
Quebrada Chaguala	2,00	Bajo	4,28	Bajo
Río Toche	0,06	Muy Bajo	0,08	Muy Bajo

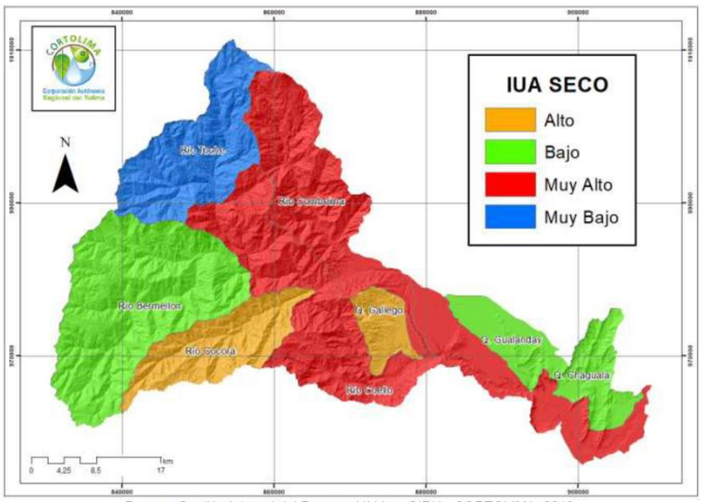
Fuente: Gestión Integral del Recurso Hídrico, GIRH - CORTOLIMA, 2019.

Figura 56. *Variación del índice de uso de agua – condición climática normal en las 8 unidades hidrográficas de la Subzona Hidrográfica del río Coello*



Fuente: Gestión Integral del Recurso Hídrico, GIRH - CORTOLIMA, 2019.

Figura 57. *Variación del índice de uso de agua – condición climática seca en las 8 unidades hidrográficas de la Subzona Hidrográfica del río Coello*



Fuente: Gestión Integral del Recurso Hídrico, GIRH - CORTOLIMA, 2019.

10.2.2 Índice de Vulnerabilidad

El Índice de Vulnerabilidad es también llamado como de "Vulnerabilidad por Desabastecimiento Hídrico" por cuanto el propósito es el de estimar o cualificar los riesgos de las diferentes actividades del desarrollo socioeconómico asociadas directamente con la vulnerabilidad de las fuentes de agua (IDEAM, 2013).

Este índice mide el grado de fragilidad del sistema hídrico para mantener una oferta para el abastecimiento de agua, que, ante amenazas, como periodos largos de estiaje o eventos como el Fenómeno Cálido del Pacífico (El Niño), podría generar riesgos de desabastecimiento (IDEAM, 2013). La Importancia de este indicador es dar una visión y una alerta sobre los sistemas hídricos para que estos mantengan condiciones de sostenibilidad del recurso hídrico, a fin de que en los municipios y cabeceras municipales no se presenten desabastecimientos y tener al mismo tiempo elementos para la planificación, ordenamiento y conservación del uso del agua. En la Tabla 50 aparecen las categorías que clasifican la situación la fragilidad del recurso en una cuenca determinada.

***Tabla 50.** Índice de Vulnerabilidad por Desabastecimiento Hídrico*

INDICE DE USO DEL AGUA	INDICE DE REGULACIÓN	CATEGORIA VULNERABILIDAD
Muy Bajo	Alto	Muy Bajo
Muy Bajo	Moderado	Bajo
Muy Bajo	Bajo	Medio
Muy Bajo	Muy Bajo	Medio
Bajo	Alto	Bajo
Bajo	Moderado	Bajo
Bajo	Bajo	Medio
Bajo	Muy Bajo	Medio
Medio	Alto	Medio
Medio	Moderado	Medio
Medio	Bajo	Alto
Medio	Muy Bajo	Alto
Alto	Alto	Medio
Alto	Moderado	Alto
Alto	Bajo	Alto
Alto	Muy Bajo	Muy Alto
Muy Alto	Alto	Medio
Muy Alto	Moderado	Alto
Muy Alto	Bajo	Alto
Muy Alto	Muy Bajo	Muy Alto

Fuente: (IDEAM, 2010)

La fragilidad hídrica de la Subzona Hidrográfica indica que cuatro (4) de sus unidades hidrográficas (río Combeima, tramo río Coello, río Cocora y quebrada Gallego) presentan una categoría alta en vulnerabilidad hídrica, lo que indicaría deficiencias para poder garantizar el abastecimiento a los diferentes usuarios formales e informales presentes en cada una de sus cuencas; es por ello que en la unidad hidrográfica del río Combeima se encuentran reglamentadas cuatro (4) se sus corrientes hídricas como los son quebrada el Cural y Potrero Grande (Resolución 065 de 2005), quebrada los Cauchos y sus afluentes (Resolución 040 de 1998) y a su vez el río Combeima con vigencia hasta que se elabore el censo total de los usuarios presentes en la cuenca (Resolución 248 de 2008).

Adicional para las unidades hidrográficas del tramo del río Coello, y río Cócora se cuenta con declaratoria de agotamiento las fuentes hídricas del río Coello, río Anaime y río Cócora bajo resolución de 427 de 07 de marzo de 1997, ya que se evidencio que se han otorgado concesiones de agua sobre dicha fuente que alcanzaron o excedieron su caudal disponible.

(…)

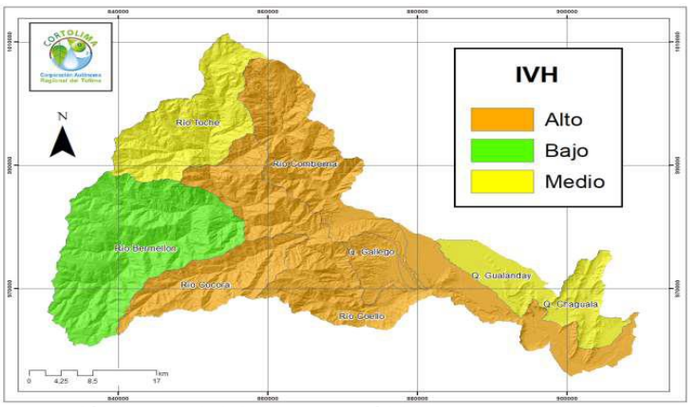
A continuación, se presentan los resultados del índice de vulnerabilidad para las 8 unidades hidrográficas de la Subzona Hidrográfica del río Coello, en condiciones climáticas normales y condiciones climáticas secas.

Tabla 51. *Índice de Vulnerabilidad por Desabastecimiento Hídrico en condiciones climáticas normales y secas para la Subzona Hidrográfica del río Coello.*

UNIDAD HIDROGRÁFICA	IVH CONDICIONES NORMALES	IVH CONDICIONES SECAS
Río Combeima	Alto	Alto
Tramo Río Coello	Alto	Alto
Río Cócora	Alto	Alto
Quebrada Gallego	Alto	Alto
Río Bermellón	Bajo	Bajo
Quebrada Gualanday	Medio	Medio
Quebrada Chaguala	Medio	Medio
Río Toche	Medio	Muy Bajo

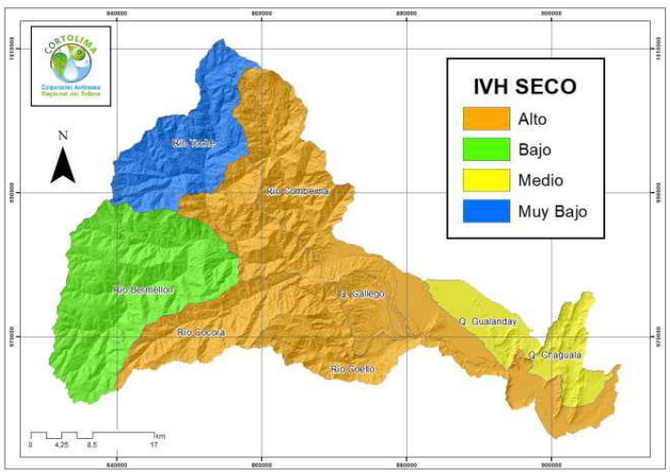
Fuente: Gestión Integral del Recurso Hídrico, GIRH - CORTOLIMA, 2019.

Figura 58. *Índice de vulnerabilidad – condiciones climáticas normales de las 8 unidades hidrográficas de la Subzona Hidrográfica del río Coello*



Fuente: Gestión Integral del Recurso Hídrico, GIRH - CORTOLIMA, 2019.

Figura 59. *Índice de vulnerabilidad – condiciones climáticas secas de las 8 unidades hidrográficas de la Subzona Hidrográfica del río Coello*



Fuente: Gestión Integral del Recurso Hídrico, GIRH - CORTOLIMA, 2019."

5.7.6. Del recuento probatorio se desprende que la Cuenca Mayor del Río Coello contiene ecosistemas estratégicos que permiten la captación de agua proveniente de las precipitaciones y deshielo del nevado del Tolima, que regulan el ciclo biológico de producción y distribución de este recurso, del cual se provee la población del Municipio de Ibagué y gran parte del Departamento del Tolima.

Igualmente, que el Río Combeima presenta afectaciones graves derivadas de procesos naturales y antrópicos, que sustentaron la formulación de un instrumento de planeación a nivel nacional contenida en el documento CONPES 3570 de 2009, cuyo objeto era definir políticas de mitigación del riesgo de desabastecimiento de agua en el primero de los entes territoriales citados.

También dan cuenta de que las mencionadas cuencas son ecosistemas frágiles pues dichos ríos, según lo ha establecido la autoridad ambiental en los estudios que ha efectuado, han venido presentando una disminución de su oferta hídrica que ha justificado la adopción de medidas trascendentales como la declaración de agotamiento del recurso hídrico en dos (2) oportunidades, a saber, en las Resoluciones nro. 427 de 7 de marzo de 1997 y No. 1765 del 20 de abril de 2011.

Ahora, al margen de los cuestionamientos que sobre la legalidad del último de los mencionados actos administrativos que se propusieron ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es que éste goza de presunción de legalidad y junto con Resolución nro. 427 de 1997, constituyen sin duda alguna la advertencia sobre las amenazas que se ciñen en relación con la disponibilidad del recurso hídrico en la Cuenca Mayor del Río Coello.

Así mismo, el documento de caracterización hidrográfica a que se refiere el numeral 5.7.5.8. de esta providencia ilustra claramente sobre las condiciones de vulnerabilidad que presentan los ríos Combeima y Coello frente al índice de uso del agua, puesto que la demanda del recurso hídrico supera de forma considerable la oferta disponible, lo que es indicativo que las actividades humanas en ese lugar se desarrollan inciden directamente en el recurso hídrico disponible. Igual situación de evidencia respecto del índice de vulnerabilidad, el cual da cuenta que cuatro (4) de las unidades

hidrográficas (río Combeima, tramo río Coello, río Cocora y quebrada Gallego) de la subzona del Río Coello presentan una categoría alta de vulnerabilidad de desabastecimiento.

De otro lado, tampoco son de recibo los argumentos expuestos por las empresas recurrentes en su respectivo escrito de apelación, relativos a cuestionar la imparcialidad de Cortolima en el presente asunto al existir un conflicto de intereses por parte de esa entidad, dado que dicha entidad es la encargada de adoptar las políticas, planes y programas sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción y además, debe velar por la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable a proyectos o actividades que incidan en dichos preceptos, conforme dispone el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, cuestión que permite concluir que las decisiones que adopte en ejercicio de sus funciones estarán orientadas a cumplir con los mandatos para los cuales fue erigida, salvo que exista una decisión judicial que determine lo contrario.

Debe ponerse de relieve que, si bien AGA allegó un informe elaborado por el Instituto Nacional de Ciencias y Tecnología en Recursos Naturales, Agua y Biodiversidad de Brasil, lo cierto es que en el mismo se afirmó que la evaluación allí contenida se basó "*en los documentos que se nos pusieron a disposición, nuestro entendimiento de la práctica de la minería y específicamente de las operaciones AGAC, y las visitas a los sitios de exploraciones existentes y propuestas en el área.*". Sin embargo, observa la Sala que, aun cuando al parecer se tuvieron en consideración algunos documentos sobre la oferta hídrica del Río Coello y la implementación del sistema de información de este recurso en la cuenca mayor de dicho río, lo cierto es que se sostiene que se realizaron visitas a los sitios de exploración existentes, siendo que esas actividades no se han ejecutado dada la cautela judicial decretada y las afirmaciones que sobre ese preciso aspecto emitieron tanto AGA como Negocios Mineros en el curso del proceso[124], aunado al testimonio rendido por el señor Massimo Gasparon, autor del informe, en el cual indicó no recordar con exactitud los lugares visitados. Siendo ello así, lo que colige la Sala es que los puntos visitados para elaborar este informe no corresponden con el área real de los mismos sino con otros ajenos a la presente

[124] *De esto también da cuenta el dictamen pericial elaborado por la empresa EYCGLOBAL.*

controversia, máxime cuando en él se consignó un registro fotográfico que evidencia la ejecución de labores de exploración que de ser verídicas lo que evidenciarían es un desobedecimiento a la medida decretada por el Tribunal de Instancia, o como mínimo una contradicción con lo afirmado por los propios concesionarios en sus escritos.

En tal escenario, resulta claro para la Sala que la zona geográfica en que fueron autorizados los contratos de concesión GLN-094, GLN-095, CG3-145, GLT-081 y BIJ-151 presenta una condición de fragilidad del recurso hídrico, lo que supone llevar a cabo un análisis de las actividades mineras que fueron autorizada en dichos sitios en aras de determinar el grado de afectación que las mismas pueden causar en los aludidos afluentes.

5.7.7. De las actividades de exploración y explotación minera.

5.7.7.1. Pues bien, el señor **Carlos Manuel Herrera Sánchez,** quién rindió testimonio en su calidad de Gerente de Asuntos Ambientales de la ANDI, dentro del trámite de apelación de la medida cautelar decretada en auto del 3 de septiembre de 2011, manifestó que la ejecución de actividades mineras puede producir impactos de menor o mayor grado en los ecosistemas, dependiendo de la etapa en la que la misma se encuentre. Concretamente afirmó:

> *"PREGUNTA: ¿Cuáles son para usted los principales riesgos, si los hay, para el recurso hídrico y el equilibrio ecológico si se pueden derivar del desarrollo de la actividad de exploración minera en general y en la zona del río Coello en particular? CONTESTA: Las actividades humanas generan riesgos y efectos cuando se realizan, la ley* (Sic) *99 de 93 que dio origen al marco de licencias actual fijo muy claro el criterio de defectos significativos, eso es lo que hace la diferencia entre que una actividad requiera o no licencia ambiental o que tenga un impacto muy importante en el ambiente, la etapa, hay que verlo por etapas. La minería tiene varias etapas con diferentes niveles de impacto y riesgos, per se la actividad tiene unos impactos que pueden ser altos en etapa de exploración. Las primeras etapas son unas etapas de prospección que inclusive ni siquiera está regulada perfectamente en temas ambientales, puede ser inclusive con medios indirectos y sigue la etapa de exploración. La etapa de exploración hoy en día no tiene licencia ambiental en Colombia, de serlo considerado el ejecutivo cuando reguló esta etapa la consideró una etapa de bajo nivel de impactos, que no son significativos. Sin embargo hay varias medidas que podrían prever esos riesgos, entonces cuales son los riesgos para el recurso hídrico, un riesgo que siempre se puede producir es el riesgo de contaminación del recurso para un riesgo de deterioro en la medida que se pueda afectar la capa vegetal y no se recupere, puede haber un tema de potencial contaminación con sustancias químicas, puede haber un tema*

de un mal manejo de expectativas que genere una colonización en muchas zonas y puede haber seguramente alguna afectación posible por un accidente, se pueden dar accidentes de los vehículos llevando lo materiales que se llevan, hay algunos riesgos son manejables obviamente, dependiendo la etapa tienen un nivel de alcance diferente, la etapa de exploración generalmente es una etapa de comprensión de que es el título minero, del alcance si existen las minas, la etapa de explotación es una etapa donde están los grandes impactos de la minería, esa es yo creo que de manera acertada la ley fijo con el requisito de licencia ambiental que puede llevar a que se apruebe o no se apruebe o puede llevar a que se apruebe con ciertas condiciones. PREGUNTA: Sírvase decimos particularmente ya que usted separa las tres etapas, en la etapa de exploración cuales son los mayores riesgos que pueden presentarse durante su desarrollo. CONTESTA Bueno la etapa de exploración es una etapa digamos de comprensión desde los yacimientos mineros, son etapas normalmente de una pequeña intervención que puede incluir temas de revisiones en avión para determinar si hay unas ondas magnéticas que determinan un yacimiento hasta una recolección simplemente de rocas en la zona, por ejemplo unos estudios químicos un poco más sofisticados para ver si existe cierto tipo de yacimientos y unos que son más intrusivos que son unos estudios geofísicos que consisten en generar algún tipo de onda para poder leer que tipo de minerales hay, entonces es una etapa en la cual se quiere verificar si existen los minerales, si son asequibles económicamente, si son viables técnicamente de explotarlos si son viables ambientalmente, entonces la etapa de exploración genera diferentes tipos de impacto según el proceso que ella lleva, por ejemplo unos impactos más reconocidos no simplemente un impacto sobre el recurso hídrico es el tema de expectativas, entonces si usted tiene una mina por ejemplo en Coello puede ser de oro puede generar unas expectativas complejas sociales, muchos de los impactos que generan también puede ser positivos, en la medida que hay empleo hay desarrollo local, algún otro impacto que se reconocen acá puede ser con los campamentos que se construyen que pueden generar una contaminación, es posible que haya que mover algún tipo de cobertura forestal, obviamente en esas primeras etapas de exploración son pocas las cantidades, podrían utilizarse algún tipo de sustancias o de pronto un derrame de aceites donde se requieren unas medidas de contingencia eso está previsto en la ley Colombiana, el que es un peticionario de una exploración debe cumplir con una guía obligatoria que fijaron el Ministerio De Medio Ambiente y Minas, eso trae digamos los diferentes elementos, inclusive están pre identificados cuales son los potenciales impactos, hay algunas posibles afectaciones muy locales pero pueden suceder en el tema de agua, por ejemplo de toma de agua y por eso creo que el estado en eso es inteligente al fijar unas reglas como que usted tiene que tener una concesión de agua previa, ósea no es factible sin autorización de la autoridad ambiental en este caso CORTOLIMA que usted pueda tomar el agua por lo menos de esa región o le tocaría irse a otra región a traer el agua si ellos consideran, hay requisitos previos, otro requisito previo es digamos que pueden tener una exploración minera son también el permiso de vertimientos, en el caso de que sucedan obviamente la actividad no es que genere muchos vertimientos, los campamentos de pronto alguna perforación puede generar unos lodos, hay unos permisos de ocupación de los cauces, hay permisos también de aprovechamiento forestal en caso de que tumben un árbol, en general las afectaciones en esta etapa son realmente pequeñas obviamente localmente pueden ser algo significativas por eso se tiene una guía oficial del estado que deben suscribir todos los concesionarios y un conjunto de seis o siete permisos que siempre deben cumplirse previamente si requieren agua o requieren verter, adicionalmente hay un conjunto de reglas generales, hay reglas de contingencia, hay reglas de ruido,

hay reglas que deben ellos cumplir en caso, no es un permiso pero son las reglas generales de evaluación ambiental".[125]. (Subrayas de la Sala)

5.7.7.2. Por su parte, el ingeniero **Eduardo Behrentz Valencia,** quien declaró en calidad de Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes, hizo referencia a los riesgos que pueden generarse de las actividades de exploración y explotación en los siguientes términos:

"PREGUNTA: ¿Hay riesgos para el recurso hídrico y el equilibrio ecológico en el desarrollo de la actividad de exploración minera en general? CONTESTA: En términos generales la respuesta a eso es sí, eso por su puesto depende de cada proyecto, de cada contexto y de cada proceso de exploración. Ahora trato en más detalle de hablar de eso. La exploración incluye diferentes fases, unas fases que dijéramos no son invasivas otras que sí lo son, y dependiendo del proyecto específico de exploración que se esté trabajando, dependiendo de las características morfológicas, geofísicas de la zona de estudio, habrá procesos que sí son invasivos, aquellos que si son invasivos existe el riesgo sin duda de afectar o potencialmente afectar el recurso hídrico; entonces, no invasivos hay, uno puede trabajar con información satelital, uno puede trabajar con estudio geoquímica por ejemplo para determinar la posibilidad de que haya potencial minero en alguna zona en este caso del país, si es insuficiente hay que hacer intervenciones, hay que hacer perforaciones, hay que hacer movimientos de tierra hay que por ejemplo utilizar técnicas sísmicas y en esos casos si hay una intervención significativa que podría ser objeto o podría estar generando riesgos, dependiendo del contexto del proyecto"[126]. (Subrayas de la Sala)

Asimismo, el testigo ahondó en relación con los posibles impactos ambientales de la etapa de exploración, así:

"CONTESTA: Digamos que la fase de exploración, y quienes están aquí representando a las empresas que se dedican a estas actividades saben bien, no siempre se utilizan todos los procesos que hacen parte de la exploración porque cada etapa que se avance es más costosa, entonces si usted encuentra una evidencia sencilla, que hay un alto potencial de recurso minero importante, usted con esa evidencia toma la decisión de ir y explorar, no busca la licencia para ir a explorar. Entonces a lo que voy con eso es que eso se hace por etapa cronológicas, y a medida que se avanza, usted utiliza metodologías más sofisticadas y costosas que eventualmente pueden tener mayor riesgo o que empiecen intervenciones más importantes a que me refiero"[127]. (Subrayas de la Sala).

Ahora, en relación con la pregunta relativa a si las fases de exploración y explotación pueden acarrear contaminación a las fuentes hídricas, el testigo respondió:

---

[125] *Folio 753 del Cuaderno de apelación de la medida cautelar.*
[126] *Visible a folios 883 a 884 ibídem.*
[127] *Visible a folio 887 ibídem.*

> *"CONTESTA: De acuerdo. Digamos que dependiendo la tecnología y la metodología que utilicen si hay un potencial, en vez de enlistarlos, para no decir una imprecisión yo diría que el uso de sustancias, pueden ser metales pesados o pueden ser sustancias catalogadas como sustancias toxicas en las normas ambientales colombianas pueden ser objeto de descargas durante procesos de explotación, aunque también en procesos de exploración es posible y eso genera el problema que tal vez de donde viene la pregunta una planta de potabilización no supone la existencia de ese tipo de materiales en el agua cruda que utiliza para potabilizar y como no se supone que haya cianuro, mercurio en el agua pues no un tratamiento ni físico, ni químico, ni biológico que lo remueva entonces de hecho esa es una de las grandes preocupaciones, la presencia de ciertos metales que no son objeto de tratamiento van derecho al agua potable. PREGUNTA: Y esos generan cierta contaminación en el agua que no se van a detectar en la prestación del servicio. Sin influir más en las implicaciones que tienen ese tipo de elementos en la calidad del agua. Las actividades de exploración y explotación afecta aguas subterráneas. CONTESTA: La explotación ciertamente, la exploración pues depende también si hay, otra vez el contexto específico, si se utiliza una intervención así de grande, si hay aguas subterráneas en cercanía donde está la explotación, digamos que la respuesta sería potencialmente sí"*[128] (Subrayas de la Sala).

5.7.7.3. Entre tanto, **Manuel Rodríguez Becerra** quien rindió testimonio en calidad de Presidente del Foro Nacional Ambiental, indicó lo que a continuación se transcribe:

> *"PREGUNTA: Cree usted que la actividad de exploración minera en general supone un riesgo genuino para el agua y los ecosistemas. CONTESTA: Sí implica un riesgo para los ecosistemas, implica un riesgo para el agua, implica un riesgo para la biodiversidad, implica un riesgo para fuentes superficiales, para las fuentes profundos, implica un riesgo para la comunidad. PREGUNTA: La actividad de exploración en si misma, no como consecuencia o parte de la etapa de explotación sino en si misma lleva implícito un riesgo, un detrimento para el ecosistema y el recurso hídrico. CONTESTA: En general conlleva y por esa razón por la que se (intentó) establecer la licencia de exploración como requisito, por ejemplo se hacen con frecuencia exploración en lechos de los ríos, en los lechos de las quebradas y eso genera un riesgo, lecho quiero decir todo lo que por ley corresponde no solamente al cauce hídrico sino también a las riveras y a la parte que por ley debe protegerse, naturalmente ahí le estoy dando típicos ejemplos, entonces cuando se va a hacer una licencia de exploración se requiere saber si se va intervenir ciertos lugares que son críticos y para una explotación del tamaño de lo que podría llegar a ser La Colosa en caso de que se otorgara la licencia ambiental dada la magnitud de lo que es ese proyecto, pues lo que cualquier autoridad puede suponer es que tiene unos riesgos importantes y que por consiguiente requiere una intervención directa de la autoridad y no simplemente un plan de manejo ambiental, digamos que es un instrumentos muy débil bis a bis lo que es una licencia de exploración"*

[128] *Visible a folio 893 ibídem.*

5.7.7.4. De otra parte, también rindió declaración la hidróloga **María Victoria Vélez Otálora,** quien declaró a pedido de la sociedad Negocio Mineros S.A. y refirió que el impacto de las actividades mineras en el recurso hídrico es mínimo. Asimismo, el señor **Jorge Alberto Jaramillo Pereira,** en calidad de Presidente de la Asociación de Ingenieros de Minas de Colombia AIMC, luego de explicar en detalle, desde el punto de vista técnico, cada una de las etapas y tareas que comprende la minería, concluyó que su impacto sobre el medio ambiente es mínimo y temporal.

Sobre el particular el último testigo en cuestión señaló:

> *"PREGUNTADO. ¿De acuerdo con su experiencia, indique al Tribunal qué impacto tienen las actividades de perforación realizadas en la fase de exploración cuando éstas se hacen ajustadas al cumplimiento de las normas legales (guías minero-ambientales) y observando adecuadamente estándares de la industria? CONTESTO (Sic): El impacto es mínimo y temporal y es sobre el suelo, flora y fauna del área en donde se ubica el equipo de perforación. Como se explicó anteriormente una vez realizada la intervención sobre la pequeña área, se dispone nuevamente la capa vegetal sobre el terreno intervenido el cual recupera su estado original. PREGUNTADO. ¿Sírvase indicar al Tribunal si las perforaciones que se realizan durante la fase de exploración afectan el recurso hídrico subterráneo? Explique su respuesta. CONTESTÓ: No. La perforación se sella con un material conocido como bentonita que es una arcilla inerte que impide la penetración de agua al pozo de perforación, e igualmente la bentonita facilita la recuperación de la tubería de perforación. El agua se usa para la lubricación del equipo y en la penetración se genera unos lodos que van a un tanque de sedimentación donde se separa el sólido del líquido, el agua empleada en el proceso vuelve y se utiliza en la perforación, una vez terminado la perforación el pozo se sella para prevenir alguna fuga de agua"*[129] (Subrayas de la Sala).

5.7.7.5. En relación con los testimonios de ingenieros **Luis Alberto Mesa Saucedo**[130], **Oswaldo Ordoñez Carmona**[131], **Fabio Antonio Cediel Melo**[132] y **Rómulo Ricardo Sanhueza Pasache,**[133] cuya declaración fue pedida por AGA, observa la Sala que los mismos coincidieron en esencia en lo dicho respecto de las etapas de minería, sus actividades y el impacto ambiental mínimo que aquellas generan. En ese sentido, el señor Luis Alberto Mesa Saucedo indicó:

---

[129] *Folios 5 a 11 del Cuaderno de pruebas Anglogold Ashanti Colombia S.A.*
[130] *Folios 20 a 25 ibídem.*
[131] *Folio 25 a 29 ibídem.*
[132] *Folios 72 a 75 ibídem.*
[133] *Folios 101 a 109 ibídem.*

> *"PREGUNTADO: De acuerdo con su experiencia, indique al Tribunal qué impacto tienen las actividades de perforación realizadas en la fase de exploración cuando éstas se hacen ajustadas al cumplimiento de las normas legales (guías minero-ambientales) y observando adecuadamente los estándares de la industria? CONTESTÓ: El impacto es mínimo pues son actividades localizadas puntualmente, el uso del recurso hídrico es poco y se recircula y no implica remoción del suelo. El área donde se hace la perforación una vez levantados los taladros se rehabilita. PREGUNTADO: Sírvase indicar al Tribunal si las perforaciones que se realizan durante la fase de exploración afectan el recurso hídrico subterráneo? Explique su respuesta. CONTESTÓ: No. El impacto es mínimo. Es una actividad localizada en donde la afectación a la capa vegetal es mínima. No se afecta el recurso hídrico subterráneo porque la perforación es encasillada en las tuberías y no hay esparcimiento hacia los acuíferos. PREGUNTADO: Indique al Tribunal si para realizar actividades de exploración se requiere de licencia ambiental? CONTESTÓ. No. PREGUNTADO: Sírvase indicar al Tribunal si las actividades propias de la fase de exploración deben realizarse con aplicación de los criterios y reglas de orden técnico y las normas y guías adoptadas por el Gobierno - Guías Minero-Ambientales? CONTESTÓ: Sí. PREGUNTADO: Sírvase indicar al Tribunal si en las perforaciones que tienen lugar en la fase de exploración se utiliza agua? Si su respuesta es afirmativa explique por favor al Tribunal de qué forma se utiliza este recurso. CONTESTÓ: Sí, en una cantidad mínima y se recircula al proceso de perforación. PREGUNTADO: Para determinar si un proyecto minero es viable o no, son importantes los resultados obtenidos en la fase de exploración? Explique su respuesta. CONTESTÓ: Sí, en la fase de exploración se determina la cantidad y la calidad del recurso mineral. Además, se realizan los estudios metalúrgicos para la extracción y recuperación de los metales valiosos para determinar la viabilidad técnica y económica del proyecto"*[134]. (Subrayas de la Sala).

5.7.7.6. Aunado a esto, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rindió testimonio el Geólogo **Luis Mario Acosta Bedoya,** quien se desempeñó como Gerente Ambiental Nacional de AGA, y afirmó que la fase de exploración no genera ningún riesgo al recurso hídrico cuando se hace ajustada a las normas ambientales; veamos:

> *"PREGUNTADO: De acuerdo con su experiencia indique al Tribunal qué impacto tienen las actividades de perforación realizadas en la fase de exploración, cuando estas se hacen ajustadas al cumplimiento de las normas legales (Guías Mineroambientales) y observando adecuadamente los estándares de la industria. CONTESTÓ: El Impacto ambiental bajo estas circunstancias es mínimo y el resultante puede ser mitigado o compensado de acuerdo a las técnicas existentes. Losa Ministerio de Minas y Ambiente, de acuerdo a la ley 685 de 2001 se pusieron de acuerdo para determinar que el impacto causado por las perforaciones era mínimo y, entregaron las Guías Mineroambientales de las que hablo (Sic) anteriormente el doctor Julio, las cuales se trata de 17 fichas genéricas que deben cumplirse para realizar los programas de exploración, no se necesita ningún tipo de licencia para hacer esta exploración, no se necesita ningún tipo de licencia para hacer esta exploración, PREGUNTADO: Sírvase indicar al Tribunal, si las perforaciones que se realizan en el suelo durante la fase de exploración afectan*

[134] *Visible a folios 20 a 25 ibídem.*

el régimen hídrico subterráneo del área a explorar. CONTESTÓ: De acuerdo a mi experiencia, puedo asegurar que no afectan en régimen hídrico ni en profundidad, ni superficial, ya que se trata de perforaciones, hablando geológicamente, muy superficiales, y de diámetros muy pequeños (3 0 4 CMS) Por lo tanto no alcanzan a afectar el régimen hídrico subterráneo"[135]

5.7.7.7. Por otro lado, en la Guía Minero Ambiental de la fase de exploración expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y adoptada por el Ministerio de Minas y Energía en Resolución Número 180861 del 20 de agosto de 2002, se indicó lo siguiente sobre los impactos de la mencionada actividad:

"Evaluación de Impactos Ambientales

La evaluación que se presenta en éste capítulo parte de un análisis de los impactos ambientales más significativos y usuales dentro de un proyecto de exploración minera, tanto en la Exploración Geológica de Superficie (Fase I) como en la Exploración Geológica del Subsuelo (Fase II). Los impactos más notorios están relacionados con la generación de expectativas dentro de las comunidades de la zona, la infraestructura requerida por el proyecto y la magnitud de las perforaciones y galerías exploratorias que se deben realizar. Se presentan por la alteración, tanto positiva como negativa, de los componentes bióticos, abióticos y sociales del medio.

Para la evaluación de impactos ambientales se hace inicialmente una correlación de las actividades exploratorias superficiales y subterráneas con los potenciales impactos; luego el concesionario procede a la valoración de estos, de acuerdo a criterios cualitativos y una orientación para precisar la magnitud de Los Trabajos de Exploración (LTE), según el área (tabla 6.3). Finalmente se hace referencia a las posibles medidas de manejo ambiental de acuerdo con la relación de las actividades generadoras del impacto y los impactos mismos. La valoración será la base para la especificación de las fichas para el manejo ambiental específico de la exploración que deben inscribirse ante la autoridad ambiental competente.

Es importante anotar que los trabajos de exploración no requieren Licencia Ambiental, pero debe tener un manejo ambiental adecuado y particular para cada caso. El concesionario minero debe registrarlo ante la autoridad competente, y de ser necesario, solicitar permisos y autorizaciones relacionadas con el uso y afectación de recursos naturales renovables.

6.1 Identificación de Impactos Ambientales

Se sugiere en esta Guía el método de la matriz Causa - Efecto, debido a que relaciona, de forma global, los factores ambientales susceptibles de afectación con las actividades generadoras de la afectación. Esta matriz se aplica para las actividades generadoras de impacto en la Exploración Geológica de superficie y en la Exploración Geológica del Subsuelo (tablas 6.1 y 6.2).[136]

---

[135] *Visible a folios 91 a 109 ibídem.*
[136] *Visible a folios 57 a 59 del CD que obra en el Cuaderno de pruebas de la sociedad Negocios Mineros S.A.*

ACTIVIDADES / IMPACTOS POTENCIALES			ACTIVIDADES GENERALES Y ESPECÍFICAS DE LA EXPLORACIÓN GEOLÓGICA DE SUPERFICIE												
			PLANIFICACIÓN	PREOPERATIVA				OPERACIÓN							
			Reconocimiento de campo	Socialización y visita de campo	Ubicación de campamentos	Definición y uso de accesos	Contratación de personal	Adecuación y construcción de campamentos y helipuertos	Utilización y/o adecuación de accesos	Base topográfica y levantamiento topográfico	Cartografía geológica	Apertura de trincheras y apiques	Geoquímica	Geofísica	Levantamiento topográfico
COMPONENTE AMBIENTAL	ABIÓTICO	Cambios en la calidad físico química del agua						●	●						
		Afectación de la dinámica de aguas superficiales y subterráneas													
		Sedimentación de cuerpos de agua						●	●			●			
		Emisión de material particulado y de gases						●	●			●		●	
		Generación de ruidos						●	●					●	
		Remoción en masa y pérdida del suelo						●	●			●			
		Generación de estériles y escombros						●	●			●			
		Desestabilización de pendientes							●						
	BIÓTICO	Remoción y pérdida de cobertura vegetal						●	●			●		●	
		Afectación de comunidades faunísticas						●	●						
	SOCIAL	Generación de expectativas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
		Generación de empleo					●	●	●	●	●	●	●	●	●
		Afectación de la infraestructura pública y privada						●	●						
		Incremento del uso de bienes y servicios						●	●	●	●	●	●	●	●
		Cambios en el uso del suelo						●							
		Afectación del patrimonio cultural						●							
		Modificación del paisaje						●							

Tabla 6.1. Matriz Causa - Efecto de las actividades durante la Exploración Geológica de superficie. Esta matriz se constituye como un referente técnico de la Fase I.

ACTIVIDADES / IMPACTOS POTENCIALES			ACTIVIDADES GENERALES Y ESPECÍFICAS DE LA EXPLORACIÓN GEOLÓGICA DEL SUBSUELO							
			PLANEACIÓN			OPERATIVA		DESMANTELAMIENTO		
			Negociación de predios	Socialización	Contratación de personal	Pozos y Galerías Exploratorias	Perforaciones y piscinas de lodos	Limpieza de áreas ocupadas	Información a la comunidad	Clausura de pozos, perforaciones y piscinas
COMPONENTE AMBIENTAL	ABIÓTICO	Cambios en la calidad físico química del agua				●	●			
		Afectación de la dinámica de aguas superficiales y subterráneas				●				
		Sedimentación de cuerpos de agua				●	●			
		Emisión de material particulado y de gases				●	●			
		Generación de ruidos				●	●			
		Remoción en masa y pérdida del suelo				●	●			
		Contaminación del suelo				●	●			
		Generación de estériles y escombros				●	●			
		Desestabilización de pendientes				●				
	BIÓTICO	Remoción y pérdida de cobertura vegetal				●	●			
		Afectación de comunidades faunísticas					●			
	SOCIAL	Generación de expectativas	●	●	●			●	●	
		Generación de empleo			●	●	●	●		
		Cambios en el uso del suelo								
		Afectación del patrimonio cultural				●	●			
		Modificación del paisaje				●	●	●		●

Tabla 6.2. Matriz Causa - Efecto de las actividades desarrolladas durante la Exploración Geológica del Subsuelo. Esta matriz se constituye como un referente técnico a manera de ejemplo; por lo tanto los impactos reales se identificarán durante la ejecución del proyecto (Fase II)

5.7.7.8. Entre tanto, en la Guía Minero Ambiental de la fase de explotación, cuya función es la de servir como una herramienta de consulta y orientación conceptual para mejorar la gestión, manejo y desempeño minero ambiental[137], se indicó que en dicha etapa se pueden producir los siguientes impactos ambientales:

> *"Evaluación de Impactos Ambientales*
>
> *La evaluación que se presenta en éste capítulo, parte de un análisis de los impactos ambientales más significativos y usuales, que potencialmente ocurren en un proyecto de explotación minera, tanto para la Construcción y Montaje como para las Obras y Trabajos de Explotación a Cielo Abierto y Subterránea. Entre los impactos más notorios se encuentran: los cambios en la calidad fisicoquímica del agua, la remoción y pérdida del suelo, la generación de estériles y escombros, la remoción y pérdida de cobertura vegetal (y por ende el desplazamiento de comunidades faunísticas), los cambios en el uso del suelo y la modificación del paisaje. Estos impactos ambientales se presentan por la alteración, tanto positiva como negativa, de los componentes bióticos, abióticos y sociales del medio."*[138]

5.7.7.9. Igualmente, debe tenerse en cuenta que las actividades de exploración y explotación aurífera pueden ocasionar impactos al ambiente tales como sedimentaciones, cambios en la calidad fisicoquímica y biológica del agua, exposición del suelo, pérdida de especies vegetales, alteraciones del paisaje, modificación del hábitat de la fauna, aceleración de procesos erosivos, entre otros.

5.7.8. Del recuento probatorio traído a colación, es posible concluir que en circunstancias normales las fases de exploración y explotación mineras generan impactos ambientales de menor o mayor proporción que deben ser mitigados. En efecto, de la declaración de los testigos Manuel Rodríguez Becerra y Eduardo Behrentz Valencia se puede vislumbrar el carácter potencialmente riesgoso de la etapa de exploración, dado que la misma supone, en la mayoría de los casos, la intervención del ecosistema con actividades de perforación, remoción de la capa vegetal, movimientos de tierra a través de técnicas sísmicas, construcción de campamentos o afectación del lecho de los ríos.

Lo dicho está plenamente corroborado por la Guía Minero Ambiental desarrollada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la que se identifican potenciales

---

[137] *Extraído de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/explotacion.pdf, el 3 de agosto de 2020 a la 12:25 p.m.*
[138] *Visible en el CD que obra en el Cuaderno de pruebas de Negocios Mineros S.A.*

impactos en las actividades de exploración en los componentes abióticos, bióticos y sociales, los cuales incluyen, entre otros efectos, el cambio en la calidad fisicoquímica del agua, la afectación en la dinámica de ésta y de las superficies, sedimentación, emisión de material particulado y gases, entre otras.

Ahora, respecto de la fase de explotación, observa la Sala que los testigos Rodríguez Becerra, Behrentz Valencia y Herrera Sánchez concuerdan en afirmar que en dicha etapa se presentan los más grandes impactos de la minería, al punto que para la ejecución de la misma es necesario que las empresas mineras cuenten con una licencia ambiental. Asimismo, expusieron que tal actividad puede acarrear la contaminación de los recursos hídricos dado que para su desarrollo se emplean técnicas que incluyen metales pesados como el cianuro y que debido a las cantidades de agua que requiere la misma, es necesario que las empresas cuenten con permisos de concesión de agua.

Además, a modo de ejemplo, la Guía Minero Ambiental de explotación señala como los impactos más notorios en esa fase: el cambio en la calidad fisicoquímica del agua, la pérdida del suelo, la generación de estériles y escombros, la pérdida de la cobertura vegetal y el desplazamiento de comunidades faunísticas.

5.7.8.1. Lo expuesto es relevante en la medida que, como se vio en capítulo anterior, los títulos mineros con número GLN-094, GLN-095, CG3-145, GLT-081 y BIJ-151 se ubican en las cuencas Mayor del Río Coello y del Río Combeima, esto es, una zona estratégica en el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta ecosistémica que garantice la provisión de agua a la ciudad de Ibagué y también a gran parte de la población de la región andina del territorio colombiano, por lo que los impactos que pueden derivarse de las actividades de exploración y explotación minera en los términos antes descritos, por mínimos que sean, agravarán el riesgo de deterioro ambiental en que dichas cuencas se encuentran en la actualidad.

En otras palabras, si, como ya se dijo, la etapa de explotación requiere de concesión de aguas en volúmenes altos, y el recurso hídrico de la mencionada cuenca se encuentra agotado, no es siquiera procedente adelantar exploración, por muy bajos que sean los riesgos en esta etapa, máxime cuando la empresa o los particulares

solicitantes no explican con suficiencia de dónde se obtendrá el agua para las labores de explotación y qué otras medidas tomará en aras de conservar el recurso hídrico actualmente existente, de modo que la valoración acerca de la posibilidad de otorgar concesiones de exploración y explotación debe ser definida partiendo de lo que hasta ahora ha sido acreditado en el plenario, condiciones estas de las que es conocedora la autoridad minera y que puede determinar cualquier decisión sobre el particular.

Tampoco pierde de vista la Sala que, conforme con lo dicho en el numeral ii) del punto 5.7.3.6. de esta providencia, el título minero GLN-095 cobija predios ubicados en la Vereda Toche de la zona rural del Municipio de Ibagué, que han sido adquiridos por la autoridad ambiental a efectos de garantizar las condiciones bióticas y de regularidad del recurso hídrico del circuito ambiental conformado por los citados ríos, como es el caso de los predios denominados Aguas Calientes – La Primavera y Machín 3, por lo que es claro que las actividades de exploración y explotación en dichos lugares puede acarrear consecuencias al recurso hídrico y contravenir la finalidad para la cual fueron adquiridos, es decir, la protección del interés general a través de medidas que amparen del recursos naturales.

Aunado a lo anterior, se observa el título BIJ – 151 se ubica en la cuenca del Río Combeima, la cual abastece el ochenta y cinco por ciento (85 %) del acueducto del Municipio de Ibagué, razón por la cual, es alto el riesgo sobre los impactos que puede ocasionar la fase de explotación para la cual fue autorizada mediante Resolución DSM No. 458 de 2009, expedida por el INGEOMINAS, visible en el punto 5.7.3.7. de este proveído.

Bajo tal contexto, está demostrada la fragilidad del área concesionada para desarrollar actividades mineras, y su importancia ambiental para el país; así como el grave riesgo que puede implicar el desarrollo de cualquier tipo de acciones de esta naturaleza en dicho ecosistema, situación que impone la intervención del juez constitucional en orden a precaver y prevenir tal escenario, dadas las siguientes observaciones.

5.7.8.1.1. En este punto, debe señalarse que esta Sección, en providencia del 25 de enero de 2019, al respecto de la aplicación del principio de precaución en materia ambiental dijo lo siguiente:

"5.3.3. Del principio de precaución.

Es un principio de derecho ambiental que ha tomado auge en los últimos años, en la medida en que se ha presentado como una solución a los problemas de incertidumbre que son tan comunes en esta área del derecho. Así, supone la necesidad de que la Administración no tome la falta de certeza científica absoluta como una excusa para impedir o dilatar la adopción de medidas tendientes a la protección del ambiente y los recursos naturales. Su consagración en el ordenamiento jurídico colombiano la encontramos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, como sigue a continuación:

> *"**Artículo 1°. Principios Generales Ambientales**. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:*
>
> *(…)*
>
> ***6.** La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente".*

Por su parte, la jurisprudencia nacional ha establecido algunos requisitos para que pueda operar el principio de precaución como se pasa a señalar:

> *"Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.*
>
> *Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:*
>
> *1. Que exista peligro de daño;*
>
> *2. Que éste sea grave e irreversible;*
>
> *3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;*
>
> *4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.*
>
> *5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.*
>
> *Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este*

> *sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución"*[139]*.*
>
> *Así las cosas, es claro que la aplicación del principio de precaución debe hacerse de manera que se observen los requisitos antes mencionados pues no hacerlo puede derivar en la adopción de decisiones arbitrarias, e incluso contrarias a derecho, que se toman, por ejemplo, bajo esquemas de incertidumbre total o en ausencia de un peligro de daño grave e irreversible.*
>
> *En efecto, y como también lo ha sostenido la doctrina, "(e)l análisis racional inicial debe hacerse sobre los riesgos que existen para la actividad, no siendo oponible la simple ignorancia, que no es asimilable a la incertidumbre. En otras palabras: el juicio racional no parte de una falta total o absoluta de elementos sobre los que se pueda discernir para establecer qué riesgos en el ambiente se producen, asumen y concilian al momento de enfrentarlos; por el contrario, tiene en cuenta un mínimo de conocimiento racional que siendo insuficiente, incompleto o débil en sus presupuestos de certeza, genera, en función de cierta doctrina, una "duda hiperbólica"*[140]*.*
>
> *En ese orden de ideas, se destaca que uno de los elementos esenciales del principio de precaución es la existencia de un mínimo de certeza que, aunque insuficiente e incompleto, permite partir de un punto cierto y no de una ignorancia absoluta. Esto, además, sirve para diferenciar el principio de precaución del de prevención, los cuales son muchas veces utilizados indistintamente. Como se indicó, el principio de precaución parte de que exista un mínimo de seguridad sobre los efectos de la actividad, mientras que el de prevención parte de que se produzca certidumbre en ellos*"[141]. (Subrayas de la Sala).

Así, es claro que en el presente asunto se cumplen los presupuestos para aplicar el principio de precaución respecto de las actividades de exploración, en la medida que existe un mínimo de certeza sobre el riesgo de daño grave e irreversible que las mismas podrían generar en el recurso hídrico de las cuencas Mayor del Río Coello y Combeima.

5.7.8.1.2. Ahora bien, existe también certeza y claridad del deterioro de los mencionados afluentes durante la fase de explotación, debido al declarado agotamiento del recurso hídrico y la probada necesidad de utilización de considerables volúmenes de agua, lo que conduce indefectiblemente a la aplicación del principio de prevención en la aludida etapa.

---

[139] Corte Constitucional, Sentencia C-293 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
[140] Briceño, Andrés (2017). El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales. Universidad Externado de Colombia, p. 40.
*[141] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 25 de enero de 2019. Proceso radicado número: 85001 23 33 000 **2014 00218** 02. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.*

Sobre el particular, la Sección Tercera de esta Corporación en providencia del 17 de septiembre de 2019, señaló lo siguiente respecto del principio de prevención.

> *"El principio de prevención tiene aplicación en aquellos casos en los cuales es posible identificar las consecuencias que una medida puede tener sobre el medio ambiente. La precaución encuentra su fundamento normativo internacional en la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y la Declaración de Río de 1992.*
>
> *La prevención, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, tiene dos elementos claves: i) el conocimiento previo del riesgo de daño ambiental y ii) la implementación anticipada de medidas para mitigar los daños. Este se materializa en mecanismos jurídicos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones[142].*
>
> *En efecto, la Corte Constitucional en sentencia T-080 de 2015 determinó que el principio de prevención tiene por objetivo "que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave".*
>
> *En otra oportunidad, la misma Corte se refirió a la utilidad del principio de prevención en los siguientes términos: "se ha producido, en nuestros días, una toma de consciencia de que no basta con reparar (modelo curativo) sino que se impone prevenir (modelo preventivo), y ello convierte al principio de prevención en uno de los grandes principios estructurales de este sector del derecho internacional público. La finalidad o el objeto último del principio de prevención es, por tanto, evitar que el daño pueda llegar a producirse, para lo cual se deben adoptar medidas preventivas[143]"[144].*
>
> *La Corte Internacional de Justicia, en relación con los principios de precaución y prevención, ha señalado: "La Corte es consciente de que, en el ámbito de la protección del medio ambiente, la vigilancia y la prevención son necesarias en razón del carácter a menudo irreversible de los daños al medio ambiente y de las limitaciones inherentes al propio mecanismo de reparación de este tipo de daño[145]".*
>
> *En esa misma dirección, en la Opinión Consultiva n.° OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, proferida por solicitud de Colombia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos delimitó las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la protección al medio ambiente. Adicionalmente, estableció las condiciones que debe tener todo estudio de impacto ambiental en relación con una actividad que pueda tener repercusiones negativas para el medio ambiente,*

---

[142] *Corte Constitucional, sentencia T-733 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.*
[143] *Cita del original. Estudio realizado por Patricia Jiménez de Parga y Maseda denominado "Análisis del principio de precaución en derecho internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea". Cfr. Política y Sociedad. 2003. Vol. 4. Núm. 3. Departamento de Derecho Internacional Público y Privado, Universidad Complutense de Madrid. Págs. 7-22. Corte Constitucional, sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.*
[144] *Corte Constitucional, sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.*
[145] Cita del original. CIJ: Gabcíkovo Nagymaros 1997, pág. 140

> *así: i) debe adelantarse antes de que se realice la actividad; ii) debe ser hecho por entidades independientes bajo la supervisión del Estado; iii) debe comprender el impacto acumulado, es decir, el estudio tiene que reflejar las consecuencias o riesgos en cada etapa principal o accesoria de la actividad; iv) se debe garantizar la participación de todas las personas y comunidades interesadas; v) es necesario que garantice la tradición y la cultura de los pueblos indígenas o comunidades étnicas; vi) debe tener un contenido mínimo, en el que se debe determinar y precisar, mediante legislación o mediante el proceso de autorización del proyecto, el contenido específico que se requiere para el estudio de impacto ambiental, tomando en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto y la posibilidad de impacto que tendría en el medio ambiente; vii) debe reflejar un plan de contingencia y viii) debe contener un plan de mitigación en el caso de posibles daños ambientales*[146]*."*[147]

En ese contexto, para la efectiva protección de los derechos colectivos concernidos resulta cardinal la implementación anticipada de las medidas que se adoptarán en el proceso de la referencia en orden a evitar el daño al recurso hídrico.

5.7.8.2. Tales posturas encuentran sustento, además, en la ponderación del derecho colectivo al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, con la necesidad de su explotación, en el marco del principio de desarrollo sostenible, el cual se erige como el parámetro que orienta la armonización de las tensiones existentes entre estos dos postulados. Sobre el particular esta Sala de Decisión ha tenido la oportunidad de pronunciarse, entre otras, en providencia del 19 de diciembre de 2018, en la cual se sostuvo:

> *"El mencionado principio facilita el proceso de armonización de las tensiones existentes entre el uso y la explotación de los recursos naturales; con la necesidad de conservar y proteger el ambiente*[148]*. En efecto, el artículo 80 de la Carta Política consagra una garantía estatal de racionalización de los recursos naturales, a través de la cual se establecen pautas de preservación del ambiente en la estrategia de crecimiento económico que promueva el Estado.*
>
> *A nivel normativo, el artículo 3º de la Ley 99 de 1993, define el desarrollo sostenible como aquel que: "[…] conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus*

---

[146] http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf *(Párrafos 141 a 173).*
[147] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Auto del 17 de septiembre de 2019. Proceso radicado número: 11001 03 26 000* ***2018 00140*** *00. Consejera Ponente: María Adriana Marín*
[148] *Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés (E1), sentencia de 17 de agosto de 2017, Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00114-01(AP)*

propias necesidades […]". En igual sentido, la Ley 1523 de 2012[149], dispuso en su artículo 3° que: "[…] el desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres […]".

Cabe precisar que este concepto también se nutre de diversos compromisos multilaterales de los Estados. Particularmente, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, el informe Brundtland de 1987, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 22 de junio de 2012 y la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático de 2015, entre otros.

Estos instrumentos internacionales ponen de presente la necesidad de promover políticas que mantengan y expandan la base de los recursos naturales desde una estrategia de equidad intergeneracional, la cual reconoce que: i) es necesario preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras; ii) la explotación de los recursos debe ser sostenible, prudente y racional; y, iii) las consideraciones medioambientales deben ser parte de los planes de desarrollo.

En efecto, recientemente el Estado Colombiano suscribió el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y aprobado mediante Ley 1844 de 2017, en cuyo marco el gobierno nacional reitera el compromiso global de armonizar el bienestar de las personas con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente sea considerado como parte fundamental del proceso de desarrollo.

Sin embargo, esta actividad de ponderación de ambos bienes jurídicos, no resulta sencilla. Por ello, esta Sección, en la sentencia de 21 de junio de 2001, recordó que el Estado que no puede frenar el desarrollo cuando este sea sostenible. Es decir, aquel que "[…] lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar los recursos, ni deteriorar el ambiente […]"[150].

Sumado a ello, en la sentencia de 18 de marzo de 2010, la Sección Primera de esta Corporación judicial, al reconocer el escenario complejo que afrontan las autoridades públicas en la interpretación del principio de desarrollo sostenible, puso de presente que: "[…] el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural […]"[151].

---

[149] por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres
[150] Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero
[151] Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.

> *De igual manera, conforme al criterio jurídico definido en la sentencia de 28 de marzo de 2014[152], el concepto de desarrollo sostenible posibilita el desarrollo de actividades productivas que conduzcan al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.*
>
> *Por lo anterior, es dable concluir que, a nivel normativo y jurisprudencial, el elemento de sostenibilidad sirve de derrotero para identificar los límites de la estrategia de desarrollo económico. En efecto, la definición de los parámetros de preservación y conservación del ambiente, efectuada con miras a garantizar la subsistencia de las generaciones futuras, puede llegar a reducir el alcance de otros derechos y libertades de contenido económico.*
>
> *Es por ello que el juez de la acción popular debe aplicar el régimen jurídico guiado por el principio de desarrollo sostenible, garantizando en todo caso un ejercicio de ponderación de los derechos que reconozca en el crecimiento económico, la estrategia para superar las problemáticas sociales presentes; y, en la protección ambiental, el mecanismo para garantizar la supervivencia de las generaciones futuras."*[153] (Subrayas de la Sala)

Así las cosas, de la revisión de la providencia apelada no se observa que se haya incurrido en errada de valoración probatoria o una equivocada interpretación y aplicación del principio de precaución, que lleve inexorablemente a que sea revocada por este aspecto, tal como lo solicitan los apelantes, en tanto se advierte riesgo de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, lo que amerita que sean protegidos.

Ahora, la Sala no comparte lo dicho por los apelantes al endilgar al *a quo* omisión en la valoración probatoria, pues la providencia recurrida se ocupó de describir una a una las pruebas recaudadas en el proceso, tal como consta a folios 2688 a 2702, y en la parte considerativa efectuó la apreciación de aquellas que a su juicio demostraban de forma suficiente el riesgo que representan las actividades mineras en la cuenca de los ríos Coello, Combeima y Cocora, y que sustentó la aplicación del principio de precaución, lo cual impone precisar que el objeto de la decisión aquí adoptada lo es

---

[152] Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)
[153] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 19 de diciembre de 2018. Expediente nro. 15001233300020140022302. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

la salvaguarda por el riesgo de vulneración y no la vulneración en sí misma, dado que, como quedó advertido en líneas precedentes, no hay constancia del desarrollo de actividades orientadas a la ejecución de los títulos mineros que hayan llegado a afectar el entorno descrito.

Tampoco son de recibo los reparos esgrimidos por el Ministerio de Minas y Energía y de la ANDJE relativos a que con simples sospechas fueron suspendidas las actividades mineras debidamente habilitadas y cobijadas por el principio de legalidad, al estar suficientemente demostrada la amenaza que el ejercicio de actividades de dicha naturaleza puede ocasionar en un ecosistema deteriorado y de gran importancia para el país, como lo son las cuencas de los Ríos Combeima, Coello y Cocora. En este punto, es menester recalcar que esta Sección ha sostenido que, por mandato de los artículos 79 y 80 de la Carta Política, la protección del medio ambiente debe prevalecer incluso sobre sobre los derechos que otorguen la licencias o contratos de concesión minera; veamos:

> *"Cabe resaltar que, si bien es cierto que el ordenamiento jurídico permite que exista en cabeza de un particular un contrato de concesión minera y una licencia ambiental que lo habilite desarrollar actividades mineras en determinada área, también lo es que de acuerdo con la naturaleza de los derechos que se adquieren, la Constitución Política, en su artículo 79, impuso al Estado la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.*
>
> *Asimismo, no debe olvidarse que de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 ibídem, el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*
>
> *(…)*
>
> *Finalmente, para la Sala no son de recibo los argumentos de los recurrentes relacionados con los derechos adquiridos en virtud de la existencia de un contrato de concesión debidamente suscrito y una licencia ambiental que se encuentra en firme, pues por mandado constitucional la protección al medio ambiente deberá prevalecer respecto a los derechos adquiridos mediante contratos de concesión minera y actos administrativos que otorgan las autoridades ambientales para el desarrollo de proyectos de exploración y explotación minera (licencia ambiental)."*[154]

[154] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 13 de julio de 2017. Procedo Radicado número 15001 23 33 000 2014 00233 01. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.*

Además, debe resaltarse que en el presente asunto tampoco se consolidó la situación jurídica de los concesionarios, como quiera que para esos efectos se exige tanto la obtención de título como el licenciamiento, aspecto este último que no se materializó.

Bajo ese entendido, encontrándose probada la amenaza de vulneración de los derechos colectivos invocados por los títulos GLN-094, GLN-095, CG3-145, GLT-081 y BIJ-151, procederá la Sala a estudiar si en ese contexto son procedentes los demás reparos expuestos en los correspondientes recursos de apelación para revocar la sentencia de primera instancia.

5.8. De la controversia en relación con los títulos mineros vigentes.

Observa la Sala que los recurrentes reprochan que el Tribunal en la sentencia recurrida debió efectuar el estudio de la presunta vulneración de los derechos colectivos invocados en el libelo introductorio, sólo sobre los títulos mineros activos o vigentes, como quiera que la mayor parte de las concesiones mineras fueron objeto de renuncia por los respectivos peticionarios.

Así las cosas, lo primero que deberá evaluarse es si es cierta tal afirmación. Sobre el particular en el mencionado proveído se dijo lo siguiente:

> *"Es importante señalar que la Sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A. hoy Sociedad Kedahda S.A.(Sic) en una acción altruista, renunció a los 18 de los 22 contratos de concesión inicialmente otorgados que hacen parte de esta acción popular y actualmente solo quedan 4 títulos mineros en cabeza de AngloGold involucrados en la demanda, GLN – 094, GLN – 095, CG3 – 145, CG3 – 145 Y GLT- 081, lo que confirma lo señalado en las consideraciones expuestas en precedencia, pues con el ejercicio de los contratos de exploración minera se genera un grave riesgo para la cuenca mayor del río Coello (Ríos Cocora y Combeima), y con ello una afectación a los derechos colectivos a gozar de espacio público libre de contaminación, goce de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, prevención de desastre técnicamente previsibles, seguridad y salubridad públicas, deprecados por el actor popular. En razón a la renuncia a los 18 títulos mineros realizada por la Sociedad AngloGolgd Ashanti Colombia S.A. hoy Sociedad Kedahda S.A. (Sic), las ordenes que emita la Sala recaerán exclusivamente sobre los cuatro contratos de concesión en cabeza de la sociedad (GLN – 094, GLN – 095, CG3 – 145, CG3 – 145 Y GLT- 081). Los contratos de concesión otorgados en la zona constituyen una amenaza para los ecosistemas y recursos hídricos."*[155] (Subrayas de la Sala).

[155] *Visible a folio 2745 del Cuaderno No. 14.*

Sin embargo y en contradicción a lo dicho, en la ordenes VI y X del numeral quinto de la sentencia del 30 de mayo de 2019 se indicó:

> *"IV. Se ordena a la autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería) y la Autoridad ambiental (Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA- y CORTOLIMA) la verificación de los títulos mineros GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HEM-095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKG-102, FEE-121, BIJ-151, HEB-166 y JAS-08221, de los cuales se declara la suspensión si y solo si están siendo ejercidos al interior de las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, previo requerimiento para la renuncia voluntaria por parte de sus titulares.*
>
> *(…)*
>
> *"XX. Se ordena a la Nación Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible* (Sic)*, la Agencia Nacional de Minería, la Autoridad de Licencias Ambientales -ANLA-, CORTOLIMA y el Municipio de Ibagué, para que inicien las acciones administrativas de su competencia, encaminadas activar la póliza minero ambiental, con ocasión de los títulos mineros GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HEM-095, HEM- 096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3- 145, EKG-102 y FEE-121, BIJ-151. HEB-166 y JAS-08221, cuya verificación se compruebe estén siendo ejercidos en las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello."*[156]

Posteriormente, en providencia del 4 de julio de 2019, el Tribunal negó la aclaración en relación sobre ese punto bajo los argumentos que pasan a transcribirse:

> *"3.8. La sentencia no es clara en cuanto al número de títulos mineros comprendidos por las órdenes impartidas por el Despacho.*
>
> *En providencia se emitieron una serie de medidas de manera integral, amparadas bajo el principio de precaución, para proteger las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, es por ello que la Sala radicó en cabeza de la Autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería y la Autoridad ambiental (Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA- y CORTOLIMA) la verificación de los títulos mineros, y la delimitación del área de protección de los contratos de concesión GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HEM-095, HEM- 096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3- 145, EKG-102 y FEE-121, BIJ-151. HEB-166 y JAS-08221, previo estudio integral por parte de la Universidad del Tolima, se aclara que la orden recae sobre todos los títulos.*
>
> *Se le pone de presente al apoderado judicial de la parte demandada Anglo Gold Ashanti S.A., que la acción popular no es el mecanismo idóneo para atacar los elementos técnico y la legalidad de la Resolución No 1765 de 2011, expedida por CORTOLIMA.*

[156] *Visible a folios 2757 a 2759 del Cuaderno No. 14.*

> *3.2. La sentencia omitió pronunciarse sobre el caso particular de los títulos mineros GLN – 094, GLN – 095, CG3 -145 y CTL – 081.*
>
> *Se le pone de presente al apoderado judicial de la parte demandada Anglo Gold Ashanti S.A., que la acción popular no es mecanismo idóneo para emitir un pronunciamiento respecto de los contratos de concesión minera, en razón a ello se ordenó únicamente la suspensión de los títulos de concesión minera al interior de las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, previa verificación de la autoridad minera y ambiental, conforme el estudio integral, sociológico y económico por parte de la Universidad del Tolima, en el que se deberán determinar los daños pasados, presente y futuros, amparado en el principio de precaución. Es decir que la acción popular no atacó la propiedad de la demandada sobre los contratos de concesión minera, únicamente ordenó la suspensión de todos los contratos de explotación y exploración minera al interior de las Cuencas de los ríos Comebeima, Cocora y Coello.*
>
> *Respecto de la ubicación de los títulos de concesión minera y su afectación a las Cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, los mismos fueron analizados conforme el capítulo del material probatorio (fls. 2688 a 2702 vto).*
>
> *El señor apoderado de AngloGold Ashanti S.A. afirma la renuncia a varios contratos de concesión minera, se insiste en la aplicación del artículo 167 del Código General del Proceso "Incumbe a la partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (…)", esto quiere decir que AngloGold Ashanti Colombia S.A., tenían la carga procesal de demostrar las renuncias de los mencionados contratos"*[157] (Subrayas de la Sala).

En ese contexto, observa la Sala que, si bien el Tribunal en la sentencia del 4 de julio de 2019 hizo referencia a que la sociedad AGA renunció a dieciocho (18) de los títulos mineros que eran objeto de la acción popular de la referencia, por lo que en la actualidad la misma sólo era titular de cuatro (4), a saber, los identificados con número GLN – 094, GLN – 095, CG3 - 145 y GLT - 081, y que dicha circunstancia imponía que las órdenes adoptadas únicamente versaran sobre éstos últimos, lo cierto es que tal mención fue claramente omitida en la parte resolutiva del fallo impugnado y en el auto del 4 de julio de 2019, en las cuales se profirieron mandatos sobre la totalidad de concesiones mineras que fueron objeto de la presente acción popular.

Bajo tal perspectiva, observa la Sala que asiste razón a la parte recurrente respecto que el análisis de vulneración de los derechos colectivos invocados únicamente podía realizarse sobre los títulos mineros vigentes, puesto que, como se vio en el numeral 5.7.4. de esta providencia, las concesiones que fueron objeto de renuncia no constituyen ningún riesgo para el recurso hídrico dado que las mismas no cuentan con ningún tipo de habilitación para desarrollar alguna actividad minera.

---

[157] *Visible a folios 2918 y 2019 del Cuaderno No. 15.*

5.8.1. En consonancia con ello, la Sala, desde el punto 5.7.3. de la presente providencia, abordó la valoración probatoria únicamente sobre los contratos de concesión vigentes, dado que, como se dijo en el acápite correspondiente, las actividades mineras allí autorizadas constituían una amenaza para las Cuencas de los Ríos Combeima y Coello.

5.9. De la controversia en relación con el dictamen pericial.

Respecto del dictamen pericial que fue decretado en el trámite de primera instancia a cargo de la Universidad del Tolima, los empresas recurrentes, la ANDJE, la ANM y el Ministerio de Minas y Energía controvierten que: (i) el mismo era abiertamente improcedente dado que dicha entidad había emitido varios pronunciamientos en contra de la minería de la región, y (ii) en la sentencia recurrida no existió pronunciamiento en lo atinente a la objeción por error grave invocada en relación con el mencionado experticio.

5.9.1. Pues bien, en lo que hace al primer punto, observa la Sala que, mediante escrito calendado el 25 de junio de 2014, el apoderado judicial de la empresa AGA invocó diversas objeciones sobre el dictamen pericial a que se ha aludido, tales como que los funcionarios de dicha institución educativa se encontraban inmersos en la causal de recusación determinada en los artículos 150, numeral 12, y 235 del Código de Procedimiento Civil.

Dicho reparo fue resuelto por el Tribunal en auto del 15 de junio de 2014, en el que se indicó lo siguiente:

> *"La anterior solicitud de impedimento respecto a la Universidad del Tolima se rechazará, en cuanto las causales que consagra el artículo 149 del CPC, aplicables por expresa remisión del artículo 235 ibídem a los peritos, están dirigidas a las personas naturales, toda vez que son a éstas a las que se les puede predicar sentimientos positivos o negativos que vicien su imparcialidad y no hacía una institución.*
>
> *Adicionalmente se debe precisar que la prueba decretada por el Despacho es la contemplada en el artículo 233 del CPC esto es la prueba pericial, la cual difiere a los informes técnicos de entidades y dependencias oficiales reglamentada en el artículo 243 del mismo estatuto.*

> *De esta manera, es oportuno indicar que de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil, la prueba pericial se caracteriza por expresar conceptos cualificados de expertos en materias científicas, técnicas o artísticas, motivo por el cual quien lo remite no expresa hechos, sino conceptos técnicos relevantes en el proceso y su intervención tiene como objetivo emitir juicios especializados que ilustran al juez sobre aspectos que son ajenos a su saber, no es una manifestación de conocimientos espontánea del perito sino tal y como lo ha reconocido nuestra legislación es una prueba calificada.*
>
> *En ese orden de ideas, no se puede considerar que las manifestaciones unilaterales y generales sobre la minería de algunos de los funcionarios de la institución educativa vicien la imparcialidad de las personas que se van a designar para rendir la prueba técnica, en cuanto, como se expresó con anterioridad, los impedimentos y recusación se interponen contra las personas naturales y no jurídicas.*
>
> *Además de lo atrás expuesto, debe tenerse en cuenta que la solicitud de impedimento resulta inoportuna, toda vez que, las recusaciones que se realizan a los peritos por las partes deben solicitarse dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto que los designe, término que se encuentra ampliamente superado en cuanto el auto proferido el 3 de junio de 2014, mediante el cual se nombró al señor HENRY GARZÓN SÁNCHEZ de la lista que remitió el Decano de la Facultad de Ingeniería Forestal, fue notificado por estado el 5 del mismo mes y año, y la solicitud de impedimento se presentó el 25 de junio.*
>
> *Así las cosas, se rechazará la solicitud presentada por el apoderado de la sociedad ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., respecto a la configuración del impedimento de la Universidad del Tolima, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia"* [158](Subrayas de la Sala).

Así pues, teniendo en cuenta que el Tribunal Administrativo del Tolima, en providencia del 15 de junio de 2014, la cual se encuentra en firme, resolvió la inconformidad que vuelven a invocar los memorialistas sin allegar elementos de juicio nuevos que permitan adoptar una decisión en un sentido diferente, la Sala prohíja lo definido en primera instancia.

5.9.2. Por otro lado, deberá la Sala definir si es cierto que el Tribunal omitió el análisis frente a la objeción por error grave que propuso AGA respecto del dictamen pericial practicado por la Universidad del Tolima, para lo cual resulta útil referir lo expuesto en la providencia de primera instancia sobre el particular:

> *"Cuaderno Dictamen pericial -Universidad del Tolima*
>
> *Concepto elaborado por la Universidad del Tolima de fecha 24 de junio del 2016, relacionado con el ejercicio de la actividad minera en el Departamento del Tolima, por parte de AngloGold Ashanti S.A., en el que aducen serias inconsistencias por parte de la Sociedad en el desarrollo de su proyecto minero (fls. 1 a 15):*

[158] *Visible a folios 1755 y 1756 del Cuaderno No. 9.*

" ...También es claro que la identificación y análisis de "las tendencias regionales" para su "uso posterior en el proceso de evaluación de impacto y..." no aparece en el citado estudio, que por lo demás no establece ni las tendencias anunciadas ni las variables sobre las cuales están serían observadas. Si así fuera se tendría que haber considerado, además de los supuestos beneficios económicos derivados de la actividad minera, por ejemplo, cuáles serían las tendencias relacionadas con los posibles cambios en los comportamientos de la demanda hídrica para la producción agropecuaria sobre el valle del Magdalena, incluidos allí los adicionales impactos derivados de la contaminación de las fuentes hídricas que abastecen acueductos comunitarios.

También debe llamarse la atención acerca del no cumplimiento de los términos de referencia que para el estudio del medio social establece el documento "TÉRMINOS DE REFERENCIA. Estudio sustentatorio de Ley 2759, con miras a evaluar y decidir sobre las solicitudes de sustracción de áreas requeridas para dichas actividades", del MAVDT.

(…)

Otro aspecto que llama poderosamente la atención es el anuncio, sin desarrollo, de un "sitio propuesto de embalse", en un sector de la cuenca del río Bermellón, arriba de la cabecera urbana de Cajamarca, no obstante la contundencia del mismo "Estudio Geomorfológico" que soporta altísima vulnerabilidad de toda el área en el cual se encuentra enmarcado el proyecto. Sorprende que no aparezca en el informe respectivo una sola consideración sobre los posibles: impactos y riesgos de la construcción de un embalse, en un sitio tan vulnerable y crítico del área, sobre todo cuando de por medio y a escasos kilómetros se encuentra la cabecera urbana del municipio, construida además sobre una terraza poligénica, igualmente vulnerable ante e3zientos como un eventual avenida torrencial. La imagen siguiente muestra este aspecto, poco divulgado a la opinión pública del Tolima: Figura 1).

Sorprende que el estudio denominado "Informe final geomorfología", se quede en la mera descripción del paisaje y no advierta las gravísimas implicaciones que las acciones previstas en una eventual exploración llegarían a tener sobre el área de intervención del proyecto. De las diversas imágenes que tal informe presenta, basta con una para observar lo dicho (Figura 2). Lo anterior se sustenta en cursos formales de Geografía Físico de Colombia lo que permite argumentar lo expuesto. Finalmente, estos son apenas dos casos de los que se pueden mostrar como lamentables en los estudios aportados por la empresa minera.

(…)

Procesos históricos han mostrado como las cuencas de los ríos Coello, Combeima y sus subcuencas tributarias son vulnerables frente a la disponibilidad del recurso hídrico tanto para consumo humano de la población creciente como por factores ambientales propios del cambio y variabilidad climática, lo que ha hecho necesario la implementación de decisiones administrativas de las administrativas de las autoridades ambientales locales para garantizar la disponibilidad de dicho recurso. Tanto para la población rural como urbana del municipio de Ibagué.

Concepto de fecha 24 de abril del 2017, realizado por la Universidad del Tolima, conforme las preguntas formuladas por el IBAL S.A. E.S.P. oficial, en donde se da cuenta de los impactos medioambientales al ecosistema por parte del ejercicio de la minería (fls. 96 a 109):

> *" ...Todas las actividades humanas interactúan de alguna manera con el entorno donde se llevan a cabo, es decir, general cambios en las condiciones ambientales lo que en buena medida generan una alteración en la calidad ambiental de los elementos del ambiente.*
>
> *Se han realizado un número importante de estudios donde se ha evidenciado que las actividades antropogénicas -en particular las de minería- inciden de manera directa e indirecta en los diversos procesos que se dan en los ecosistemas acuáticos y terrestres. Los efectos sobre los ambientes o sobre la biota tienen que ser evaluados. Se deben encaminar los estudios hacia el conocimiento de la biodiversidad, para determinar qué biota existe con relación a un listado de referencia o de experimentación donde se expongan a los organismos o al ecosistema a un tensor, por ejemplo, a temperaturas y/o a una sustancia química y así poder detallar los efectos y cuantificar su acción.*
>
> *(…)*
>
> *j) Finalmente, las estrategias relacionadas en el Plan estratégico para la Gestión Integral del Riesgo en la Cuenca del río Combeima -páginas 32 a 46 inciso 6- están encaminadas a la reducción y mitigación de los riesgos en la cuenca, lo que garantizaría el mantenimiento del abastecimiento del recurso hídrico en las próximas décadas; asimismo, es importante insistir que las estrategias y actividades que se desarrollen dentro de la cuenca, especialmente los cambios en los usos del suelo, deben estar encaminada a la reducción de erosión, disminución en la remoción de masas y pérdidas de cobertura vegetal.".*

Se desprende de lo transcrito que asiste razón a las sociedades recurrentes cuando afirman que el *a quo* no resolvió, ni en el transcurso del proceso ni en la sentencia del 30 de mayo de 2019, la objeción por error grave en contra del dictamen pericial practicado por la Universidad del Tolima, pues como se vio, en el fallo recurrido se limitó a citar algunos apartes del aludido informe técnico y su complementación sin hacer referencia a los reparos que frente a los mismos elevó AGA, circunstancia que conduce a la Sala a pronunciarse sobre la procedencia de los mismos

5.9.2.1. Pues bien, lo primero que debe señalarse es que la experticia fue solicitada por el señor Álvaro León Hincapié, en su calidad de coadyuvante de la parte demandante, y la sociedad IBAL. El pedimento del primero de los sujetos anunciados fue del siguiente tenor:

> *“Oficiar a la Universidad Nacional de Colombia y/o a la Universidad del Tolima, la cual cuenta con acreditación de alta calidad por el Ministerio de Educación Nacional, y/o a quien considere de oficio este respetado despacho, para que a título de informe y concepto técnico, realice y rinda con destino al presente expediente, un estudio sobre los fundamentos, la legalidad y justificación o no de los títulos concedidos; y de establecer si las labores de EXPLORACIÓN minera desarrollada por ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. en las cuencas de los*

> *Ríos Combeima, Coello y Cocora, generan impactos ambientales negativos y/o sostenibles; y como se afectaría el recurso hídrico en la zona; si afectan los depósitos de aguas subterráneas existentes en la zona; que manejo se daría al vertimiento de aguas, y si dichas actividades cumplen con la guía minero ambiental"*[159]

Por su parte, la sociedad IBAL requirió:

> *"Solicito a usted la práctica de la prueba pericial, que se muestra como necesaria a efectos de determinar los efectos ambientales (nocivos) mediatos e inmediatos que se desencadenarían de llegarse a permitir la concesión de los títulos mineros en cuestión, otorgados por INGEOMINAS a las sociedades y/o empresas accionadas; el efecto o impacto social de llegarse a poner en marcha dichos títulos mineros por los terceros concesionarios; así como, si la eventual puesta en marcha de las actividades mineras por parte de los concesionarios, sobre las cuencas hidrográficas de los Ríos Combeima y Cocora constituyen o no una amenaza para el suministro de agua en el caso urbano de la ciudad de Ibagué y para la calidad de los habitantes"* [160]

5.9.2.2. Mediante memorial del 29 de junio de 2016 la Universidad del Tolima efectuó el dictamen pericial, en el que llevó a cabo un examen de los documentos aportados por AGA mediante memorial del 4 de agosto de 2015[161]. En dicha experticia técnica se resaltan algunos aspectos del CONPES 3570 de 2009, se presentan algunas apreciaciones sobre la Resolución nro. 1765 de 2011, se cuestiona el informe elaborado por la firma INCT-Aqua, titulado *"la gestión del agua en la exploración del yacimiento Santa María de Anglogold Ashanti en Ibagué, Colombia"* y por último, se exponen algunas consideraciones complementarias[162].

5.9.2.3. Dicho informe técnico fue objeto de complementación del 24 de abril de 2017, en la cual, la Universidad del Tolima resolvió una a una las preguntas realizadas por los peticionarios de la prueba, señalando, luego de prohijar lo dicho en el documento CONPES 3576 de 2009, que la determinación de los impactos de la actividad minera, su magnitud, duración y extensión solo se puede determinar a través de un estudio de impacto ambiental.[163]

---

[159] *Visible a folios 284 a 285 del Cuaderno No. 2.*
[160] *Visible a folios 454 y 455 del Cuaderno No. 3.*
[161] *Folios 1924 a 1927 del Cuaderno de documentos reservados.*
[162] *Folios 1 a 15 del Cuaderno nro. 1 del dictamen pericial.*
[163] *Folio 104 ibídem.*

En efecto, a modo de ejemplo, en relación con la pregunta relativa a los efectos ambientales (nocivos) mediatos e inmediatos que se desencadenarían de llegarse a permitir la concesión de los títulos mineros en cuestión, señaló:

> *"Para poder definir exactamente que impactos se produce, su carácter de significancia, magnitud, duración, extensión, etc. es necesario llevar a cabo una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la cual es un instrumento o herramienta de carácter preventivo, en donde se identifican y predicen los impactos sobre el ambiente biogeofísico y sobre la salud humana, con el fin de establecer las medidas preventivas y de control que hagan posible el desarrollo de la actividad (Scope, 1975 en Rodríguez, 2010; Conesa, 1997). Así las cosas, para poder "Determinar los efectos ambientales (nocivos) mediatos e inmediatos en cuestión, otorgados por INGEOMINAS a las sociedades y/o empresas accionadas", se requiere realizar la EIA"*[164] (Subrayas de la Sala).

En similar sentido fueron respondidas las preguntas formuladas por el señor Álvaro Hincapié Vega. A forma de ilustración se traerán a colación algunas de las respuestas a las mismas; veamos:

> *"**Estudio sobre los fundamentos, la legalidad y justificación o no de los títulos mineros concedidos.***
>
> *Dado que el grupo interdisciplinario nombrado para el peritaje no existe un profesional con la formación necesaria en aspectos jurídicos y legales no es posible responder a la pregunta formulada.*
>
> ***Establecer si las labores de exploración minera desarrolla por ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. en las cuencas de los Ríos Combeima, Coello y Cocora, generan impactos ambientales negativos y/o sostenibles.***
>
> *Para determinar los efectos o impactos que las actividades mineras podrían generar, es necesario, como se estableció en los puntos anteriores la ejecución de un Estudio de Impacto Ambiental. (…)"*[165] (Negritas del original).

5.9.2.4. Como contradicción a dicho dictamen, AGA allegó al plenario el estudio elaborado por la empresa EYCGLOBAL, del cual destaca la Sala los siguientes aspectos: (i) la cuenca mayor del Río Coello contiene las microcuencas de los Ríos Combeima y Cocora, (ii) los cuatro (4) títulos vigentes a nombre de AGA se encuentran dentro de la cuenca mayor del Río Coello, y representan el 7,6% del su área, (iii) en el área de los aludidos títulos mineros no se encuentran ubicadas las bocatomas del acueducto de Ibagué, (iv) con ocasión de la medida cautelar decretada por el Tribunal no se han realizado actividades mineras en la zona, ni siquiera de exploración para

[164] *Visible a folio 97 ibídem*
[165] *Visible a folio 107 ibídem*

definir las actividades propias de esta fase, (v) *"las actividades de exploración NO conllevan la intervención drástica del terreno y por lo tanto tienen unos impactos ambientales que, en el caso de operaciones que sigan estándares operacionales y ambientales apropiados, son de baja magnitud"*[166], (vi) los títulos mineros vigentes a cargo de AGA se encuentran dentro de una zona de reserva forestal de las que trata la Ley 2ª de 1959, por lo que antes de iniciar labores de exploración deberá adelantarse el trámite de sustracción correspondiente, (vii) si las actividades de exploración suponen el aprovechamiento de recursos naturales, deberán tramitarse los permisos de concesión de agua, aprovechamiento forestal, vertimiento u ocupación de cauce, según corresponda, (viii) las actividades de exploración suponen las fases de: (a) exploración geológica de la superficie, (b) geofísica superficial y (c) exploración geológica del subsuelo, (ix) las guías minero ambientales definen que los impactos que se pueden presentar en el marco de las labores de exploración, propone la metodología para su cuantificación y valoración en términos de intensidad, duración, capacidad de recuperación, probabilidad de ocurrencia, extensión, periodicidad, interrelación de acciones y efectos, manifestaciones y carácter, (x) solo hasta conocer las actividades de exploración que se van a desarrollar se podrán establecer sus impactos ambientales, (xi) no es técnicamente viable calificar los impactos ambientales esperados de una actividad que no ha definido las tareas que va a desarrollar, puesto que es sobre éstas que se validan los impactos, (xii) las labores de exploración están sujetas a la vigilancia y control de las autoridades ambientales, ya que ante ella se deben radicar las medidas de manejo ambiental de que trata las Guías Minero Ambientales.

Por último, esta prueba cuestionó lo dicho por el grupo interdisciplinario de la Universidad del Tolima en el dictamen pericial por ella rendido, con fundamento en que presenta irregularidades relacionadas con: (i) la imposibilidad de cuantificar y valorar los impactos de unas actividades que no se han definido, (ii) carece de metodología, (iii) se refiere al proyecto La Colosa, (iv) formula apreciaciones sobre etapas posteriores a la exploración, (v) su estudio no se realiza técnicamente, y (vi) no da respuesta concreta a los cuestionamientos formulados en la solicitud de esta prueba.

---

[166] *Folio 180 del Cuaderno nro. 1 del dictamen pericial.*

5.9.2.5. Ahora bien, esta Sección en providencia del 28 de noviembre de 2017, expedida en el proceso con número de radicado 25000 23 24 000 2012 00791 01 con ponencia del Consejero de Estado Hernando Sánchez Sánchez, refirió que la objeción por error grave en los dictámenes periciales procede cuando se presenta una inexactitud entre el objeto de la prueba y las conclusiones del dictamen; veamos:

> *"La objeción por error grave es el ejercicio del derecho de contradicción, a través de la cual las partes tienen la posibilidad de oponerse a un dictamen pericial cuando este contenga una equivocación grave o una falla con entidad suficiente para conducir a conclusiones igualmente equivocadas, es decir, cuando se presenta una inexactitud de identidad entre la realidad del objeto de la prueba y las conclusiones del dictamen.*
>
> *Respecto del derecho de contradicción de dictámenes periciales, el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil[167], aplicable por remisión expresa del artículo 168 del CCA[168], establece la posibilidad de presentar objeciones por error grave y solicitar pruebas que sean pertinentes únicamente para sustentar la objeción"*[169]

En similar sentido, la Sección Quinta de esta Corporación en sentencia del 26 de junio de 2018, señaló:

> *"Con base en los antecedentes jurisprudenciales expuestos, la Sala precisa que el error grave procede, entonces, en aquellos eventos en los cuales el dictamen incurra en ostensibles yerros entre lo que era su objeto y lo realmente estudiado, de lo que se sigue que el perito ha ido en contra de la naturaleza o la esencia del objeto de prueba, contraponiéndolo con la realidad.*
>
> *Por lo tanto, el error debe presentarse en el proceso de elaboración de la prueba y no en las conclusiones de la misma, pues estas últimas son resultado del proceso de confección de la experticia, por lo cual es la alteración de la realidad en el mismo lo que conduce a una equivocación que devenga en conclusiones equivocadas"*[170] (Subrayas de la Sala).

En ese contexto, es claro para la Sala que no se cumplen los requisitos determinados por la jurisprudencia de esta Corporación para la procedencia de la objeción por error

---

[167] *Normativa aplicable en este caso en concreto según el tránsito de legislación dispuesto del artículo 625 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta que el auto que decretó pruebas se expidió en vigencia del Código de Procedimiento Civil.*

[168] ***"Artículo 168. Pruebas admisibles.*** *En los procesos ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo se aplicarán en cuanto resulten compatibles con las normas de este Código, las del Procedimiento Civil en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, forma de practicarlas y criterios de valoración."*

[169] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 28 de noviembre de 2017. Proceso radicado número: 25000 23 24 000 2012 00791 00. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.*

[170] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Fallo del 26 de julio de 2018. Proceso radicado número: 13001 23 31 000 2006 00877 01. Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.*

grave en contra del dictamen rendido por la Universidad del Tolima, toda vez que no evidencia que en el mismo se hubiera presentado una inexactitud entre su objeto y las conclusiones a las que arribó.

En efecto, de la revisión de la complementación del 24 de abril de 2017 se da cuenta que la experticia técnica sí atendió el objeto para el que fue decretado, como quiera que el citado ente universitario efectuó valoraciones sobre los documentos obrantes en el proceso, esto son, el CONPES 3570 de 2009, la Resolución No. 1765 de 2011 y el informe denominado "*la gestión del agua en la exploración del yacimiento Santa María de Anglogold Ashanti en Ibagué, Colombia"*, circunstancia que, si bien no resulta suficiente para emitir un juicio que defina la *Litis* con base en lo allí expuesto, no implica en sí mismo la prosperidad de la objeción, máxime si la perito indicó de manera expresa que no contaba con los elementos técnicos necesarios para emitir un pronunciamiento y que le era menester un Estudio de Impacto Ambiental para concluir de manera clara su concepto.

Asunto distinto es la valoración y la apreciación que tenga el juez sobre la prueba, teniendo en cuenta los principios de la sana crítica. Nótese que el Tribunal no efectuó valoración de dicha prueba para la adopción de la decisión que se recurre y que tampoco esta Sala la consideró determinante en la ponderación que fue desarrollada en el punto 5.7 de la presente providencia, pues no ofrece la convicción necesaria para emitir un pronunciamiento con fundamento en ella.

5.10. En relación con la controversia relativa a las fases de las actividades mineras.

Sobre el particular, observa la Sala que los recurrentes sostienen que el Tribunal en el falló recurrido incurrió en una modificación de las etapas de los procedimientos administrativos mineros al exigir la licencia ambiental en la etapa exploratoria.

En ese sentido, a efectos de corroborar si es cierta la mencionada afirmación, es menester traer a colación los apartes correspondientes de la sentencia del 30 de mayo de 2019 en este punto:

"En lo que tiene que ver con la segunda línea de argumentación, que parte de la premisa que la legislación minera en Colombia ha establecido un bloque de normas encaminadas a procurar la protección de los ecosistemas y a mitigar los impactos ambientales, estableciendo además un conjunto de entidades responsables de velar por su cumplimiento, dotadas de poderes suficientes para lograr dicho objetivo, la Sala encuentra que aun cuando ello resulta cierto, lo es también que dicha normatividad no impide que en supuestos como el sub judice se presente una amenaza seria y concreta sobre ecosistemas de especial importancia. Los múltiples conflictos ambientales, sociales y económicos originados en la zona de influencia de la cuenca de los Ríos Coello, Cocora y Combeima debidamente documentados en el expediente, son la evidencia de lo anterior.

En efecto, pese a ser innegable que el CM contiene una multitud de disposiciones de carácter ambiental orientadas a la preservación de los ecosistemas y a asegurar la prevención y mitigación de los impactos de la actividad, encuentra la Sala que la aguda problemática ambiental, social y económica que ha resultado del otorgamiento de títulos mineros en la cuenca de los ríos Coello, Cocora y Combeima evidencia una amenaza fundada de afectación grave del equilibrio ecológico y de la preservación de recursos naturales que no puede ser ajena al Juez Constitucional de Acción Popular.

Pues bien, cualquier medida adoptada por la Sala, encaminada a preservar el medio ambiente, debe aprobar el examen de su proporcionalidad en sentido estricto, esto es, la comprobación de que los beneficios que arroja son mayores que los perjuicios que ocasiona. En concepto de los demandados la medida de suspensión de los títulos mineros es desproporcionada por varios motivos: primero, porque los títulos mineros suspendidos se ajustan integralmente a la legalidad, razón por la cual no procede hacerles exigencias que la legislación minera no contempla para la fase de exploración, pues al hacerlo se está sacrificando severamente la legalidad; bien jurídico superior que la protección del medio ambiente. Segundo, porque como consecuencia del carácter de imposible cumplimiento de la exigencia fijada, fruto de la imposibilidad legal actual de tramitar la licencia ambiental para la fase de explotación sin desarrollar los estudios y trabajos necesarios para culminar la etapa de exploración, en la práctica la medida equivale a la prohibición de la minería en la región, con lo cual se sacrifica de manera desproporcionada una actividad de utilidad pública e interés social como la minería (artículo 13 CM). Por último, se afirma que al incidir negativamente sobre los derechos al debido proceso, la propiedad, la legalidad y la libertad de empresa, y hacerlo simplemente ante una supuesta amenaza que ni siquiera está comprobada, y más aún, frente a actividades que como las propias de la fase exploratoria "no tienen la potencialidad de afectar el medio ambiente", la medida se revela carente de toda proporcionalidad.

En cuanto a la primera objeción, relativa al supuesto sacrificio de la legalidad como consecuencia de ordenar la suspensión de concesiones legalmente otorgadas, encuentra la Sala que se trata de razones que no son de recibo. La opción del Constituyente por implantar un sistema constitucional edificado sobre la idea de la supremacía del Texto Superior obliga a entender que es la normativa infraconstitucional (leyes, reglamentos, ordenanzas, acuerdos, resoluciones, etc.) la que se debe adecuar a las disposiciones de aquél y no al revés. El principio de legalidad no puede entenderse al margen de los impulsos, directrices y exigencias que manan del texto constitucional. La lógica que impone el artículo 4 de la Constitución es, justamente, la contraria. Por ende, en absoluto puede resultar desproporcionado privilegiar el cumplimiento del mandato constitucional de tutela efectiva al medio ambiente y a los recursos naturales sobre el estricto

> *cumplimiento de una legalidad cuando, como se vio, la evidencia recaudada hasta ahora en el proceso ponen de manifiesto que de la ejecución de tales contratos se desprenden riesgos serios y fundados para los ecosistemas y recursos naturales de la zona. En relación con la segunda réplica, que acusa el sacrificio de una actividad legalmente declarada de utilidad pública e interés social (la minería) como consecuencia de fijar una condición de imposible cumplimiento, equivale en la práctica a la prohibición judicial de una actividad legítima constitucional y legalmente, se tiene que tampoco es éste un argumento de recibo. En primer lugar, ello es así porque en absoluto puede equipararse la suspensión de los contratos de concesión con la prohibición de la minería en la zona de las cuencas de los ríos Coello, Cocora y Combeima. En efecto, siendo el legislador el responsable constitucional de definir el régimen de aprovechamiento de los recursos naturales no renovables (artículo 360 párr. 1 frase 2 de la Constitución), solo a él le incumbe establecer áreas excluidas de la minería o fijar los mecanismos o determinar las autoridades competentes para tomar esta clase de determinaciones. Tales áreas fueron definidas por el artículo 34 del CM.*

En tal contexto, se observa que el Tribunal, luego de verificar la normatividad de la actividad minera y las pruebas que estimó relevantes, concluyó que el riesgo sobre el recurso hídrico es de tal magnitud que, aun cuando el legislador previó instrumentos de gestión ambiental para cada una de sus etapas, éstos no son suficientes para conjurar la amenaza seria y concreta sobre los recursos naturales de las cuencas de los ríos Coello y Combeima, sin que de ahí sea dable concluir la modificación que se quiere evidenciar.

Bajo tal consideración, ordenó la suspensión de los títulos mineros concesionados en virtud de las facultades previstas en el en el artículo 144 del CPACA, en concordancia con el artículo 2° Ley 472 de 1998, que habilita al juez constitucional a adoptar las medidas necesidad para cesar la vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados, sin que por ello se desprenda, como erróneamente entendieron las empresas recurrentes, que se estuviera exigiendo una licencia ambiental para la fase de exploración minera.

Siendo ello así, y como la premisa en la que se sustenta el cargo es errada, el mismo no tiene vocación de prosperidad.

5.11. En relación con la controversia suscitada por la suspensión de los contratos de concesión mineros.

Sobre el particular, observa la Sala que la ANM y las empresas recurrentes reprochan que la orden de suspender las actividades permitidas en los títulos mineros equivalía

a la nulidad de los contratos de concesión de los cuales eran titulares. Igualmente, dichas sociedades mineras y el Ministerio de Minas y Energía aducen que la mencionada disposición era contraria a la naturaleza propia de los procesos adelantados en ejercicio de las acciones populares dado que en las mismas no es procedente llevarse a cabo exámenes de legalidad.

Siendo ello así, lo primero que deberá resolver la Sala es cierto que el Tribunal en el fallo de primera instancia adoptó una medida que equivalía a la nulidad de los contratos de concesión, para lo cual es menester traer nuevamente a colación lo dispuesto punto VI del numeral quinto la sentencia del 30 de mayo de 2019; veamos:

> *"Se ordena a la Autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería y Autoridad) y la Autoridad ambiental (Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA (Sic) y CORTOLIMA) la verificación de los títulos mineros GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HE, -095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-14521, JB5-15401, HEG-154, HEM-095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKG-102, FEE-121, BIJ-151, HEB-166 y JAS-08221, de los cuales se declara la suspensión si y solo si están siendo ejercidos al interior de las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, previo requerimiento para la renuncia voluntaria por parte de sus titulares"*[171] (Subrayas de la Sala).

En ese orden de ideas, es claro para la Sala que el Tribunal resolvió suspender los contratos de concesión objeto de la acción popular de la referencia luego de acreditar que los mismos amenazaban con los derechos colectivos invocados en el libelo introductorio, por lo que no es cierto que en el fallo de primera instancia se hubiere decretado la nulidad de esos actos.

En este punto, advierte la Sala que la suspensión a que se ha hecho referencia en escenarios constitucionales como el que nos ocupa, no se puede asemejar a su declaratoria de nulidad, como erradamente entendieron los recurrentes, dado que en el primer evento lo que el Juez evalúa es el posible desconocimiento de los derechos colectivos a partir de una decisión unilateral de la administración que tenga la connotación de ser un acto administrativo; mientras que en el segundo el juicio de reproche se realiza a través de los mecanismos ordinarios de control judicial y se centra

[171] *Visible a folio 2915 del Cuaderno No. 15.*

en precisar si la inconformidad planteada por la parte actora sobre cualquiera de los elementos de validez del acto administrativo tiene o no vocación de prosperar.

Definido tal aspecto, la Sala abordará si en contextos como el de la referencia era procedente la suspensión de los títulos mineros, teniendo por acreditado en la sentencia de primera instancia el riesgo de vulneración de los derechos colectivos que se invocaron por el accionante como trasgredidos, y teniendo además en cuenta que la demanda se interpuso antes del 2 de julio de 2012[172].

5.11.1. Resolver tal cuestionamiento lleva a la Sala a definir el régimen jurídico de cada unos de ellos, de acuerdo con lo establecido por la autoridad administrativa: para el caso de las licencias de explotación número BIJ -151[173] y de exploración CG3-145[174] lo es el establecido en el Decreto 2655 de 1988; y para los contratos de concesión número GLN – 094, GLN – 095 y GLT -081[175] la normativa que los gobierna es la prevista en la Ley 685 de 2001.

---

[172] La demanda fue interpuesta el 9 de septiembre de 2011 (folio 2 del Cuaderno número 1).
[173]En efecto los artículos segundo y quinto de parte Resolutiva de la Resolución No. 458 de 2009 señalan: "ARTÍCULO SEGUNDO -En firme la presente providencia, procédase a la inscripción de la presente Licencia de Explotación en el registro Minero Nacional y su período de ejecución empezará a contarse a partir de su inscripción en el Registro Minero Nacional. Al tener del artículo 46 del Decreto 2655 de 1988, dos (2) meses antes del vencimiento, la titular podrá solicitar su prórroga por una sola vez y por un término igual al original, o hacer uso del derecho de preferencia para suscribir Contrato de Concesión.
(…)
ARTÍCULO QUINTO. - El Titular de la licencia deberá obtener de las autoridades competentes las licencias ambientales que se requieran para utilizar en los trabajos y obras de minería los recursos renovables y del medio ambiente, teniendo en cuenta que en ningún caso será permitida su utilización en las actividades mineras de explotación a quien no sea beneficiario de un título vigente, de conformidad con los artículos 246 y 247 del Decreto 2655 de 1988" (Subrayas de la Sala).
[174] Respecto del título minero No. CG3 – 145, la Sala observa que la Resolución No.438 de 2002, "Por medio de la cual se otorga una licencia de exploración", invoca en sus considerandos las facultades dispuestas en el artículo 349 de la Ley 685 de 2001, relativas a que las solicitudes de exploración y explotación que se hallaren pendiente de otorgamiento continuarán su curso legal hasta su perfeccionamiento, conforme a las disposiciones vigentes. Ello es así, dado que la solicitud de exploración elevada por la entonces Minercol LTDA, data del 3 de julio de 2001, esto es antes de la entrada en vigor de la Ley 685 del 15 de agosto de 2001, razón por la cual, al mencionado título le fue aplicado lo previsto en el Decreto 2655 de 1988.
[175] Sobre el particular, GLN – 094, GLN – 095 y GLT -081 concuerden en disponer lo que a continuación pasa a transcribirse: "EL CONCEDENTE de una parte y de otra (…) EL CONCESIONARIO, acuerda celebrar un contrato de concesión, con base en la facultad otorgada a EL CONCEDENTE en el artículo 317 del Código de Minas".
Asimismo, lo dicho se encuentra corroborado en los Certificados de Registros Mineros de los mencionados títulos, obrantes a folios 145 a 146, 147 a 148 y 170 a 171 respectivamente, en

5.11.1.1 Pues bien, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 del Decreto 2655 de 1998, el título minero es aquel acto administrativo, mediante el cual la autoridad otorga el derecho a explotar el suelo y subsuelo de propiedad del Estado. El artículo en cuestión es el que sigue a continuación:

> *"**Artículo 16. Titulo minero**. Título minero es el acto administrativo escrito mediante el cual, con el lleno de los requisitos señalados en este Código, se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad Nacional. Lo son igualmente, las licencias de exploración, permisos, concesiones y aportes, perfeccionados de acuerdo con disposiciones anteriores.*
>
> *Son también títulos mineros los de adjudicación, perfeccionados conforme al Código de Minas adoptado por la Ley 38 de 1887 y las sentencias ejecutoriadas que reconozcan la propiedad privada del suelo o subsuelo mineros. Es entendido que la vigencia de estos títulos de adjudicación y de propiedad privada, está subordinada a lo dispuesto en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969.*
>
> *El derecho emanado del título minero es distinto e independiente del que ampara la propiedad o posesión superficiarias, sean cuales fueren la época y modalidad de éstas."* (Subrayas de la Sala).

En ese sentido, se tiene que Licencia de Exploración No. CG3 -145 y la Licencia de Explotación No. BIJ – 151, son actos administrativos mediante los cuales la autoridad minera resolvió otorgar la posibilidad a las titulares de ejercer las mencionadas actividades, razón que impone aplicar la sentencia calendada el 13 de febrero de 2018, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que unificó jurisprudencia en relación con este tópico; veamos:

> ***"Acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984.***
>
> *Frente a las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984, es importante señalar que el Consejo de Estado ha adoptado diferentes posiciones, no solo respecto de su procedencia para cuestionar la legalidad de los actos administrativos, sino también en lo referido a la posibilidad de decretar su anulación en caso de evidenciarse la ilegalidad del acto y la incidencia de ello en la vulneración de los derechos o intereses colectivos.*
>
> *(…)*
>
> *Así las cosas, si el juez de la acción popular encuentra que el acto administrativo vulnera derechos e intereses colectivos, podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos (salvo la anulación del acto o contrato). A guisa de ejemplo, el juez podría adoptar las siguientes medidas: **(i)** La inaplicación total o parcial con efectos*

---

los que se indica, que la modalidad de los mismos es la de un contrato de concesión en virtud de la Ley 685 de 2001.

interpartes -artículo 148 de la Ley 1437;[176] ***(ii)*** *interpretación condicionada del acto administrativo;* ***(iii)*** *la suspensión de los efectos -eficacia- sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente.*

En este caso, pese a que desde la órbita del juez ordinario el acto sea considerado conforme al ordenamiento jurídico, podría suceder que el juez de la acción popular ordene la inaplicación, interpretación condicionada o suspensión de los efectos de aquel, total o parcialmente, mientras se supera la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuyo amparo se invoca.[177]

Ambas decisiones lejos de ser contradictorias, son complementarias, porque cada juez actúa bajo una órbita, óptica, reglas y principios diferentes: el uno en sede de legalidad abstracta o subjetiva, mientras que el segundo en sede de protección de intereses y derechos colectivos.

En consecuencia, la potestad de declarar la nulidad de un acto administrativo mediante la acción popular, aunque cumple con la naturaleza preventiva y restitutoria de este medio de protección, no es el único y más adecuado medio para ello, en aras de la armonía del sistema jurídico y la garantía del principio de seguridad jurídica. Lo anterior, porque el juez puede adoptar medidas diferentes que eviten irrumpir en las atribuciones del juez ordinario y en las consecuencias propias de otras acciones, lo que garantiza:

i) *El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (en ambas esferas, ordinaria y constitucional).*

ii) *La primacía de los derechos e intereses colectivos en tanto que se pueden proteger con otras órdenes por parte del juez popular.*

iii) *La efectividad y garantía a otros medios de acción de carácter ordinario con contenido general, o subjetivo y particular.*

Así las cosas, en criterio de la Sala Plena del Consejo de Estado las funciones del juez de la acción popular son diferentes a las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto para resolver si el acto administrativo adolece de alguna causal de nulidad. Como lo refirió la Corte Constitucional en Sentencia C-644 de 2011, el juez de la acción popular, antes que dedicarse a determinar quién debía proferir un acto o cómo debía emitir el acto, debe adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto, cuya fórmula no consiste precisamente en su anulación.

---

[176] ***Ley 1437, artículo 148. Control por vía de excepción.*** *En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.*

[177] *Tal como lo indica la Corte Constitucional, en la acción popular el juez de la acción popular tiene la facultad de adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos sin que requiera anular el acto o contrato, según el caso. Para tal efecto expresó que «[…] comparte la apreciación del Ministerio Público en su intervención cuando afirma que "anular el acto o contrato no es indispensable para proteger derechos e intereses, pues el juez tiene a su alcance múltiples medidas para lograr la protección de éstos, sin necesidad de definir la validez del acto o contrato, lo cual es una tarea propia y exclusiva, conforme al principio de especialidad, de la autoridad judicial que tiene competencia para ello" […]» (sentencia C-644 de 2011)*

> ***(i) Recapitulación de la primera regla de unificación.***
>
> *Conforme a lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifica el criterio interpretativo así:*
>
> *En las acciones populares el juez no tiene la facultad de anular los actos administrativos, pero sí podrá adoptar las medidas materiales que salvaguarden el derecho o interés colectivo afectado con el acto administrativo que sea la causa de la amenaza, vulneración o el agravio de derechos e intereses colectivos; para el efecto, tendrá múltiples alternativas al momento de proferir órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes, de conformidad con el caso concreto."*[178] (Subrayas de la Sala).

De la lectura de la anterior providencia de unificación se colige que, tratándose de acciones populares en contra de actos administrativos, el juicio de reproche debe versar sobre la protección de los derechos e intereses colectivos que se invocan como vulnerados. En esa medida, al Juez constitucional no le está permitido efectuar estudios respecto de la legalidad del acto enjuiciado, dado que ello conllevaría a desbordar el ámbito de su competencia.

Ahora bien, en caso de que se acredite que tal acto puede ocasionar alguna vulneración o amenaza a los derechos colectivos, el Juez podrá adoptar todas las medidas que resulten necesarias para hacer cesar dicha circunstancia, siempre que no resuelva anular la disposición censurada. Entre las medidas que le son permitidas, se encuentra la facultad de interpretar condicionadamente el acto, la suspensión de sus efectos, la inaplicación total o parcial de este, entre otras.

Por las anteriores premisas, como en el asunto de la referencia está demostrado el ejercicio de las actividades contempladas en la licencia de exploración No. CG3-145 y en la licencia de explotación No. BIJ -151, era procedente que el Juez Constitucional tomara las medidas pertinentes para conjurarlos, cuestión que para el caso lo fue la suspensión de las actividades permitidas a través de esas autorizaciones siempre que fueran ejercidas en las cuencas de los ríos Coello, Combeima y Cocora.

5.11.1.2. Ahora bien, respecto de los contratos de concesión GLN – 094, GLN – 095 y GLT -081, se observa que el artículo 45 de la Ley 685 de 2001 los define como aquellos

---

[178] *Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 13 de febrero de 2018. Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU). Consejero Ponente: William Hernández Gómez.*

que son celebrados entre el Estado y un particular, para que éste último, por cuenta propia, realice los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad del Estado. La norma en cita dispone:

> *"**Artículo 45. definición.** El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público.*
>
> *El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes."*

A su vez, la Sección Tercera de esta Corporación, en providencia del 11 de marzo de 2019, ha referido que los títulos tienen la connotación de contratos estatales; veamos:

> ***"4. Naturaleza jurídica del contrato de concesión minera***
>
> *Con la expedición de la Ley 80 de 1993, se adoptó un criterio orgánico en la definición de la naturaleza jurídica del contrato estatal. Según dicho criterio, "siempre que la parte contratante de la relación negocial sea una entidad estatal, independientemente de las normas para la selección de los contratistas y de los poderes que la entidad tenga, será contrato estatal"[179].*
>
> *Así lo ha reconocido esta Corporación, entre otros, en providencia del 12 de mayo de 2014[180], en la que se señaló:*
>
> > *(…) la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la naturaleza del contrato no depende de su régimen jurídico, habida cuenta de que la normativa vigente prohijó un criterio eminentemente subjetivo u orgánico para efectos de determinar la condición de estatal del vínculo negocial; en el anotado sentido se ha pronunciado la Sección Tercera de esta Corporación:*
> >
> > *`De este modo, son contratos estatales `todos los contratos que celebren las entidades públicas del Estado, ya sea que se regulen por el Estatuto General de Contratación Administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales´, y estos últimos, donde encajan los que celebran las empresas oficiales que prestan servicios públicos domiciliarios, son objeto de control por parte del juez administrativo, caso en el cual las normas procesales aplicables a los trámites que ante éste se surtan no podrán ser otras que las del derecho administrativo y las que en particular existan para este tipo de procedimientos, sin que incida la normatividad sustantiva que se le aplique a los contratos´[181].*

---

[179] *Dávila Vinueza, Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la contratación estatal. 3ª edición. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A., 2016, p. 31.*
[180] *Expediente 28397, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.*
[181] Citando a: Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, auto del 20 de agosto de 1998, C.P. Juan de Dios Montes Hernández, radicación 14.202.

> *De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que en el marco del ordenamiento vigente la determinación de la naturaleza jurídica del contrato radica en el análisis particular respecto del tipo de entidad que lo celebra, sin importar el régimen legal que le deba ser aplicable.*
>
> *En aplicación del criterio legal y jurisprudencial al que se ha hecho alusión, resulta claro que los contratos de concesión minera[182] celebrados en vigencia de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, son contratos estatales. Esto, por cuanto son celebrados entre la entidad estatal que funge como autoridad minera y tiene a su cargo la administración de los recursos naturales no renovables yacentes en el subsuelo -concedente- y el particular que fungirá como titular minero -concesionario-."*[183] (Subrayas de la Sala).

Por su parte, en sentencia del 29 de enero de 2018, se indicó lo siguiente sobre la naturaleza del contrato de concesión minera:

> *"Se trata de un contrato de concesión de "demanio público", perfectamente diferenciable del contrato de concesión de servicios y del contrato de concesión de obra pública. Las principales notas distintivas de este negocio jurídico se enumeran a continuación: 1. Es un negocio jurídico celebrado entre el Estado y un particular para efectuar a cuenta y riesgo de éste, las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales y el cierre o abandono de los trabajos u obras correspondientes. Por ende, se trata de un acuerdo de voluntades y no de una manifestación unilateral de la voluntad, como puede ocurrir con algunos bienes de uso público. 2. Este negocio jurídico se encuentra supeditado al principio de temporalidad, su duración en el derecho colombiano es por el término que solicite el proponente y hasta un máximo de 30 años, los cuales se cuentan desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional. 3. La concesión minera no otorga al particular derecho de propiedad alguno, pero si derechos de contenido patrimonial oponibles frente a terceros y transmisibles de acuerdo con la ley. Ello se desprende del tenor literal del artículo 15 de la ley 685 de 2001, el cual preceptúa: "El contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado de que trata el artículo anterior, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales "in situ" sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades". 4. A diferencia de lo que ocurre con otros bienes de propiedad pública y con otros títulos habilitantes, la concesión minera no se soporta en el criterio de la "Precariedad de los derechos*

---

[182] *El artículo 14 de la Ley 685 de 2001 establece que el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal solo puede constituirse, declararse y probarse "mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional". A su vez, el artículo 45 ibidem define dicho contrato como aquel que se celebra entre el Estado y un particular para que este, por su cuenta y riesgo, adelante actividades de exploración y explotación de minerales de propiedad estatal que se hallen dentro de una zona determinada, todo ello en los términos y condiciones previstos en la misma ley, en ejecución de "las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales (…) y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes".*

[183] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A". Auto del 11 de marzo 2019. Consejera Ponente: María Adriana Marín.*

> *otorgados", esto tiene una implicación directa en la posibilidad de variación unilateral de las condiciones del negocio jurídico, en otras palabras, el llamado por la doctrina ius variandi de la Administración, se encuentra limitado. En efecto, el código de minas establece que, salvo lo dispuesto para la declaratoria de caducidad, el contrato de concesión no puede ser modificado, terminado o interpretado de forma unilateral por parte de la entidad concedente. Si surge un conflicto entre las partes que requiera cualquiera de las soluciones antes descritas, debe recurrirse al juez. 5. El contrato de concesión minera da nacimiento a unas obligaciones de carácter legal que son propias de este tipo de contratos; el contenido del negocio jurídico (tanto los derechos como obligaciones de cada una de las partes) se encuentra previamente establecido en el código de minas, por ende, los estudios, trabajos y obras a que por virtud de la concesión queda comprometido el concesionario, son los expresamente señalados en este cuerpo normativo; de hecho, el legislador prohíbe su modificación o adición por parte de las autoridades. Este carácter se ve también reiterado por la categorización del contrato de concesión minera como un contrato de adhesión, puesto que su celebración no da lugar a prenegociar sus términos, condiciones y modalidades. 6. Como negocio jurídico típico de derecho administrativo, por expreso mandato de ley contiene cláusulas exorbitantes: la posibilidad de declarar la caducidad del contrato y la reversión una vez éste ha finalizado. De igual forma, se reconoce a la autoridad concedente la facultad de conminación mediante la imposición de multas en caso de presentarse alguna infracción de las obligaciones que recaen sobre el contratista".*[184] (Subrayas de la Sala).

En tal contexto, como quiera que los títulos de concesión mineros tienen la misma naturaleza de un contrato, es necesario definir si por medio de una acción popular es posible ordenar su suspensión. En ese sentido, resulta indispensable señalar que, a través de providencia calendada el 14 de agosto de 2018, proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, se prohijó la postura que venía sosteniendo la Sección Tercera de esa misma Corporación en relación con la posibilidad, incluso, de anular contratos estatales en escenarios judiciales propiciados por la interposición de una acción popular, así:

> *"Vistas así las cosas, es menester también pronunciarse en torno a la viabilidad de declarar la nulidad de contratos estatales, siempre que se encuentre vulnerado un derecho colectivo, en escenarios propuestos bajo la arista de una acción popular y al amparo de la remisión que se hace al Código Contencioso Administrativo*[185]*, en cuanto fuere esta Jurisdicción la competente para conocer de la controversia*[186]*.*

---

[184] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del tres (3) de febrero de dos mil diez (2010). Radicación: 11001032600020060005201(33187). Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.*

[185] *Artículo 44 de la Ley 472 de 1998.*

[186] Se hace la claridad de la remisión normativa, toda vez que en vigencia de la Ley 1437 de 2011 no hay lugar a discutir tal aspecto pues existe previsión expresa del Congreso de la República en torno a esa hipótesis no puede el juez anular el contrato, puesto que para conjurar el riesgo o vulneración del derechos o derechos colectivos de que se trate, tiene a su disposición la adopción de cualquier medida que resulte eficaz para lograr ese objetivo.

Resulta pertinente aclarar que la sentencia proferida por esta Sala, el 13 de febrero de 2018, en el proceso número 25000-23-15-000-2002-02704-01 (SU), en relación con la procedencia de estudio de legalidad de actos administrativos en este tipo de acciones en vigencia del régimen del Decreto 01 de 1984, no es aplicable al caso sub examine, dado que lo debatido en el asunto de la referencia recae sobre un objeto distinto, esto es, sobre un contrato y no un acto administrativo. Así, aún cuando en esa providencia se aludió tangencialmente a la procedencia de la acción popular contra contratos, se tiene que constituye un obiter dicta y no hace parte integrante de la ratio decidendi de aquél fallo, por lo que, en tal carácter, no vincula la decisión de la Sala en esta oportunidad.

Siendo ello así, debe la Sala aclarar que la posición que prohíja es la que ha venido asumiendo la Sección Tercera en casos semejantes desde el 5 de octubre de 2005, fallo en el cual se unificó el criterio de la siguiente manera:

> *"**2. Las acciones populares frente al contencioso contractual***
>
> *(…)*
>
> *No obstante lo expuesto, **debe advertirse que, tratándose de la procedencia de la acción popular para discutir la validez de los contratos estatales no existe en la actualidad divergencia de criterios, como quiera que desde que asumió su conocimiento exclusivo la Sección Tercera ha guardado coherencia con el planteamiento expresado desde un comienzo**. Con todo, a partir de la casuística, corresponderá al juez popular evaluar la existencia o no de violación del derecho colectivo invocado, al tiempo que habrá de determinar la medida procedente por adoptar, toda vez que la violación del mismo no está necesariamente determinada por la ilegalidad del contrato. Así, en aras de la clara definición de la línea jurisprudencial vigente, se reitera que cuando quiera que otros jueces hayan avocado el conocimiento del contencioso contractual, el juez popular puede tomar medidas diferentes como es, vgr., la suspensión de la ejecución del contrato, "hasta tanto se defina la legalidad en este último proceso"[187] (…) –se destaca-.*
>
> *Retomando la idea expresada líneas arriba según la cual la contratación es expresión de la función administrativa, al tenor de lo dispuesto por el artículo 9 de la ley 472, las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. Dispositivo legal reiterado por el artículo 15 eiusdem que atribuye a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para conocer de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en "actos, acciones, u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas" (…).*
>
> *En definitiva, si se acude al contexto mismo de la ley 472, como a sus antecedentes arriba reseñados, se ilustra el sentido indicado. Una lectura sistemática que establezca correspondencia y armonía entre cada uno de sus dispositivos (arts. 9, 15, 34 y 40) permite concluir que los contratos estatales son susceptibles de evaluación por parte del juez popular cuando*

[187] *"CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de octubre de 2002, Exp. AP 518, C.P. Ricardo Hoyos Duque, en el mismo sentido Sentencia de 26 de septiembre de 2002, Exp. AP 537, C.P. María Elena Giraldo Gómez".*

> *quiera que se amenace o vulnere un derecho colectivo, siendo del caso -incluso- examinar la validez del contrato, ordenar suspender sus efectos o incluso declarar su nulidad, siempre y cuando se trate de nulidad absoluta, en tanto que esta hipótesis se acompasa mejor a las otras preceptivas que gobiernan la materia (Código Civil, Código de Comercio y ley 80 de 1993), en tanto que sólo ésta puede ser declarada oficiosamente, a tiempo que -con su ocurrencia- resulte más clara la eventual vulneración de un derecho o interés colectivo*[188]*.*
>
> *Con todo, no debe perderse de vista que la Sala ha advertido -criterio que se reitera en esta oportunidad- que cuando cursa proceso ante el juez natural del contrato, el juez popular, porque entiende que es suficiente garantía para el derecho colectivo, debe ser muy cuidadoso al adoptar las medidas del caso"*[189]*.* (Subrayas de la Sala)

Siendo ello así, es claro que el Tribunal en el fallo de primera instancia sí tenía facultades para ordenar la suspensión de los contratos de concesión No. GLN – 094, GLN – 095 y

---

[188] *"La jurisprudencia del Consejo de Estado, hasta el momento, parece referirse únicamente a la posibilidad de declarar la nulidad absoluta, excluyendo la relativa; esa conclusión se conforma mejor con la preceptiva legal en esta materia que sanciona la generalidad de las irregularidades con la nulidad relativa y reserva la absoluta para casos excepcionales, tanto en el código civil y en el de comercio como en la ley 80 de 1993; permite el saneamiento, sin exclusiones, de la primera, bien por ratificación de las partes o por el transcurso del tiempo, mientras que restringe el de la segunda, a veces de manera absoluta, en otras de manera parcial; mientras la nulidad relativa debe ser pedida, en todos los casos, por las partes, su declaración, desde que está vigente el artículo 2º de la ley 50 de 1936, puede ser declarada por el juez sin necesidad de petición de parte, la cual puede ser formulada también por "todo el que tenga interés en ello" y por el ministerio público.// Está, pues, proscrita legalmente toda posibilidad de que el juez, cualquiera él sea y por lo tanto también el de la acción popular, declare oficiosamente una nulidad relativa, y no se atisba tampoco la posibilidad de que una irregularidad de esa naturaleza pudiera amenazar o quebrantar los derechos colectivos, circunstancia que, en la práctica, deja vigente únicamente la hipótesis de la nulidad absoluta." (HERNÁNDEZ, Alier. Las acciones populares…op. cit.). // En otro documento el mismo autor plantea las dificultades que enfrenta el tema en materia contractual: "… mientras en relación con los actos se ha instituido únicamente la nulidad, sin calificativos, para los contratos existe la nulidad absoluta y la relativa que tienen causales y fundamentos distintos y la legitimación para pedirlas varía en uno y otro casos; la competencia para conocer de las controversias contractuales (y ésta de la nulidad es una de ellas), no siempre está radicada en la sede del juez administrativo : esa es la regla general del artículo 75 de la ley 80 de 1.993 lo cual no impide que algunas de ellas estén sujetas al conocimiento de la jurisdicción ordinaria (…)si el propósito que mueve al actor es el interés general de restablecer el orden jurídico violado, puede pedirse por cualquier persona (siendo, desde este ángulo una acción popular), la nulidad de los contratos, si es relativa sólo se puede pedir por las partes, y, si es absoluta, pueden hacerlo, además, el ministerio público o un tercero con interés directo.*
No hay decisiones judiciales que hayan elaborado aproximaciones generales sobre este punto; sin embargo, tomando en cuenta la legislación existente, se podría aventurar la tesis de que, siendo la regla general que compete al juez del contrato pronunciarse sobre su validez, la situación varía cuando se trata de la nulidad absoluta, pues , en los términos del artículo 87 del C.C.A., "El juez administrativo queda facultado para declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso" y, siempre que en él (en el proceso) "intervengan las partes contratantes o sus causahabientes".// Según lo han entendido la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y la Sección Tercera del Consejo de Estado, siempre que se cumpla esa doble condición, el juez administrativo dispone de la prerrogativa de declarar la nulidad absoluta del contrato en cualquier proceso, y no solo en los procesos contractuales, lo cual, estimo, que admite la posibilidad de que tal cosa ocurra en el proceso originado en una acción popular." (HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, Alier, La presunción de legalidad de los actos administrativos y de validez de los contratos estatales en las acciones populares, conferencia dictada en el Instituto Antioqueño de Responsabilidad Civil y del Estado, 26 de octubre de 2001, en Revista del mismo Instituto, 2002).

[189] *Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de agosto de 2018. Proceso radicado número: 05001 33 31 003* ***2009 00157*** *01.*

GLT -081, al estar acreditado en el plenario que los mismos constituían una amenaza para las Cuencas de los ríos Combeima y Coello.

Por último, al margen de la discusión sobre si un determinado título minero se regía por lo dispuesto en el Decreto 2655 de 1988 o en la Ley 685 de 2001, lo cierto es que en ambos eventos, como se dijo, el Juez está facultado para disponer la suspensión de éstos al estar acreditada la grave amenaza de vulneración o la trasgresión que con aquellos puede ocasionar a derechos colectivos.

5.12. De la controversia sobre la aplicación de la sentencia T– 622 de 2016 proferida por la Corte Constitucional.

Observa la Sala que los recurrentes cuestionan la invocación que hizo el *a quo* de la sentencia T – 622 de 2016 expedida por la Corte Constitucional para hacer extensivas las órdenes de dicha providencia al fallo de primera instancia, dado que no existe identidad fáctica entre la misma y lo abordado en el presente asunto, circunstancia que lleva a la Sala a determinar la certeza de tal manifestación.

El siguiente cuadro permite precisar si el Tribunal Administrativo de Tolima hizo extensivas las órdenes contenidas en la sentencia T-622 de 2016 al presente asunto:

Sentencia T- 622 de 2016 Caso Río Atrato	**Expediente 2011 – 00611**
CUARTO. - RECONOCER al río Atrato, su cuenca y afluentes **como una entidad sujeto de derechos** a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32. En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y	XXI. El Gobierno nacional ejercerá la tutoría y representación legal de los derechos de los ríos (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) en conjunto con las comunidades que habitan en las cuencas de los ríos Coello, Combeima y Cocora; de esta forma, los tres ríos y sus cuencas -en adelante estarán cada uno representado por un miembro de las comunidades y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes de los ríos. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período las comunidades

un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.	accionantes deberán escoger a su representante.
Adicionalmente y con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río, los representantes legales del mismo deberán diseñar y conformar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia una comisión de guardianes del río Atrato, integrada por los dos guardianes designados y un *equipo asesor* al que deberá invitarse al Instituto Humboldt y WWF Colombia, quienes han desarrollado el proyecto de protección del río Bita en Vichada y por tanto, cuentan con la experiencia necesaria para orientar las acciones a tomar. Dicho equipo asesor podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades (regionales y nacionales), centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Atrato y su cuenca. Sin perjuicio de lo anterior, el panel de expertos que se encargará de verificar el cumplimiento de las órdenes de la presente providencia (orden décima) también podrá supervisar, acompañar y asesorar las labores de los guardianes del río Atrato.	XXII. Con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación de los ríos Coello, Combeima y Cocora, los representantes legales deberán diseñar y conformar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia una comisión de guardianes, integrada por los dos guardianes designados y un equipo asesor al que deberá invitarse al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y WWF Colombia, quienes han desarrollado el proyecto de protección del río Bita en Vichada y por tanto, cuentan con la experiencia necesaria para orientar las acciones a tomar. Dicho equipo asesor podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades (regionales y nacionales), centros de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección de los ríos Coello, Combeima y Cocora y sus cuencas. El panel de expertos que se encargará de verificar el cumplimiento de las órdenes de la presente providencia también podrá supervisar, acompañar y asesorar las labores de los guardianes de los ríos Coello, Combeima y Cocora
QUINTO.- ORDENAR al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Defensa, a Codechocó y Corpourabá, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia, y a los municipios demandados -con el apoyo del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, WWF Colombia y las demás organizaciones nacionales e internacionales que determine la Procuraduría General de la Nación- y en conjunto con las comunidades étnicas	XXIII. Se ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Defensa, CORTOLIMA, la Gobernación del Tolima y a la Alcaldía de Ibagué, con el apoyo técnico de la Universidad del Tolima, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, WWF Colombia y las demás organizaciones nacionales e internacionales que determine la Procuraduría General de la Nación- y en conjunto con las comunidades, que dentro

accionantes, que dentro del año siguiente a la notificación de la sentencia, se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como: *(i)* el restablecimiento del cauce del río Atrato, *(ii)* la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y *(iii)* la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal. Adicionalmente, este plan incluirá una serie de indicadores claros que permitan medir su eficacia y deberá diseñarse y ejecutarse de manera concertada con los pobladores de la zona, así como garantizar la participación de las comunidades étnicas que allí se asientan en el marco del Convenio 169 de la OIT.	del ario siguiente a la notificación de la sentencia, se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar las fuentes hídricas de Ibagué, comenzando por la cuenca de los ríos Coello, Combeima y Cocora y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como: (i) el restablecimiento del cauce de los ríos Coello, Combeima y Cocora, (ii) la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal. Adicionalmente, este plan incluirá una serie de indicadores claros que permitan medir su eficacia y deberá diseñarse y ejecutarse de manera concertada con los pobladores de la zona, así como garantizar la participación de las comunidades que allí se asientan en el marco del Convenio 169 de la OIT.
SÉPTIMO.- ORDENAR al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Hacienda, al Departamento de Planeación Nacional, al Departamento para la Prosperidad Social, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios accionados[346] que de manera concertada con las comunidades étnicas accionantes, diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia un plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación en el marco del concepto de etnodesarrollo que aseguren mínimos de seguridad alimentaria en la zona, que han dejado de realizarse por la contaminación de las aguas del río Atrato y por el desarrollo intensivo de la actividad minera ilegal. Este plan también deberá estar dirigido a *restablecer los derechos de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato*, especialmente en lo que tiene que ver con la recuperación de su cultura, participación, territorio, identidad, modo de vida y actividades productivas, incluida la pesca, la caza, la agricultura, la recolección de frutos y la minería artesanal. En este sentido, las medidas que se tomen deberán ir enfocadas a garantizar: *(i)* la soberanía alimentaria de las comunidades y *(ii)* prevenir su desplazamiento	XXIV. Se ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento de Planeación Nacional, al Departamento para la Prosperidad Social, a la Gobernación del Tolima y al municipio de Ibagué, que de manera concertada con las comunidades, diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia un plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación en el marco del concepto de etnodesarroll o. Este plan también deberá estar dirigido a restablecer los derechos de las comunidades que habitan la cuenca de los ríos Coello, Combeima y Coco ra„ especialmente en lo que tiene que ver con la recuperación de su cultura, participación, territorio, identidad, modo de vida y actividades productivas, incluida la pesca, la caza, la agricultura, la recolección de frutos y la minería artesanal. En este sentido, las medidas que se tomen deberán ir enfocadas a garantizar: (i) la soberanía alimentaria de las comunidades y (ii) prevenir su desplazamiento involuntario de la zona por actividades mineras y daños ambientales.

involuntario de la zona por actividades mineras ilegales y daños ambientales. Estas medidas deberán incluir indicadores claros y precisos que permitan realizar una evaluación y seguimiento eficaz a las medidas adoptadas.	
OCTAVO.- ORDENAR al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud, a Codechocó y a Corpourabá -con el apoyo y la supervisión del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia- que realicen estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades, los cuales no puede tardar más de tres (3) meses en dar inicio ni exceder de nueve (9) meses para su culminación, a partir de la notificación de la presente providencia, en los que se determine el grado de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas, y la afectación en la salud humana de las poblaciones, consecuencia de las actividades de minería que usan estas sustancias. Adicionalmente, estas entidades deberán estructurar una línea base de indicadores ambientales con el fin de contar con un instrumento de medida que permita afirmar la mejora o desmejora de las condiciones de la cuenca del río Atrato en el futuro.	XXV. Se ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Instituto Nacional de Salud, a CORTOLIMA - con el apoyo y la supervisión del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt la Universidad del Tolima y WWF Colombia- que realicen estudios toxicológicos y epidemiológicos de los ríos Coello, Combeima y Cocora, sus a fluentes y comunidades, los cuales no pueden tardar más de tres (3) meses en dar inicio ni exceder de nueve (9) meses para su culminación, a partir de la notificación de la presente providencia, en los que se determine el grado de contaminación por mercurio, cianuro y otras sustancias tóxicas, y la posible afectación en la salud humana de las poblaciones, consecuencia de las actividades de minería que usan estas sustancias. Adicionalmente, estas entidades deberán estructurar una línea base de indicadores ambientales con el fin de contar con instrumentos de medida que permitan afirmar la mejora o desmejora de las condiciones de la cuenca de los ríos Coello, Combeima y Cocora en el futuro.
NOVENO.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República que conforme a sus competencias legales y constitucionales realicen un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de todas las órdenes pronunciadas en los numerales anteriores, en el corto, mediano y largo plazo, a partir de la notificación de la presente sentencia. Dicho proceso será liderado y coordinado por la Procuraduría General de la Nación quien rendirá informes y estará bajo la supervisión general del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (juez de primera instancia en el trámite de tutela) y la Corte Constitucional, quien en todo caso, se reserva la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta providencia.	XXVI. Se ordena a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República que conforme a sus competencias legales y constitucionales realicen un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de todas las órdenes pronunciadas en los numerales anteriores, en el corto, mediano y largo plazo a partir de la notificación de la presente sentencia. Dicho proceso será liderado y coordinado por la Procuraduría General de la Nación quien rendirá informes y estará bajo la supervisión general del Tribunal Administrativo del Tolima. Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación tendrá que convocar dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia un panel de expertos que asesore el proceso de

Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación tendrá que convocar dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia un panel de expertos que asesore el proceso de seguimiento y ejecución -de acuerdo con su experiencia en los temas específicos-, siempre con la participación de las comunidades accionantes, con el objeto de establecer cronogramas, metas e indicadores de cumplimiento necesarios para la efectiva implementación de las órdenes aquí proferidas, conforme a lo estipulado en el fundamento 10.2 numeral 8. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, en conjunto con la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, deberá entregar reportes semestrales de su gestión con indicadores de cumplimiento de las órdenes proferidas, tanto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca como a la Corte Constitucional para lo de su competencia.	seguimiento y ejecución -de acuerdo con su experiencia en los temas específicos-, siempre con la participación de las comunidades, con el objeto de establecer cronogramas, metas e indicadores de cumplimiento necesarios para la efectiva implementación de las órdenes aquí proferidas. En ejercicio de tales funciones la Procuraduría General de la Nación, como coordinador del seguimiento y ejecución de la presente sentencia con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el panel de expertos que para el efecto convoque, estará encargada de: (i) dirigir, coordinar e impulsar todo el cumplimiento y ejecución de las órdenes aquí proferidas; (ii) diseñar e implementar los indicadores generales y específicos que permitan evaluar el cumplimiento de las órdenes proferidas en este caso por parte de las entidades accionadas y del Gobierno nacional; (iii) evaluar y analizar los informes, programas y planes que presenten en el trámite del cumplimiento de estas órdenes las entidades del Estado accionadas; (iv) investigar y documentar las quejas sobre posible incumplimiento de las medidas establecidas en esta providencia; y (y) hacer recomendaciones y observaciones a las entidades accionadas y al Gobierno nacional respecto del cumplimiento de las órdenes aquí proferidas y en general respecto del respeto y garantía de los derechos fundamentales vulnerados a las comunidades del municipio de Ibagué. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, en conjunto con la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, deberá entregar reportes semestrales de su gestión con indicadores de cumplimiento de las órdenes proferidas al Tribunal Administrativo del -Colima.

De lo anterior se colige que las órdenes plasmadas en los numerales XXI a XXVI del numeral quinto fallo de 30 de mayo de 2019 expedido por el Tribunal Administrativo de Tolima, son una reproducción de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016; razón por la cual, se procederá a evaluar si dicho precedente era aplicable al caso en concreto.

En consecuencia, procederá la Sala a determinar cuáles son los supuestos fácticos y jurídicos de ambos asuntos:

	Hechos relevantes	**Problema jurídico**
Sentencia T-622 de 2016	Mediante acción de tutela una representante de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del Río Atrato pretendió detener el uso intensivo y a gran escala de los métodos de extracción minera y explotación forestal en dicho afluente, que se efectúa a través de maquinaria pesada y el uso de sustancias tóxicas como el mercurio. La peticionaria, manifestó que dichas actuaciones vulneraban los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan en las riberas del Río Atrato.	¿Vulnera los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del Río Atrato, las actividades de extracción minera y explotación forestal a gran escala que se lleva a cabo en dicho a fluente a través de maquinaria pesada y el uso de sustancias tóxicas como el mercurio?
Caso bajo examen.	El Personero Municipal de Ibagué impetró la acción popular de la referencia con el fin de lograr la suspensión de los títulos mineros identificados con número GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7- 086, JB6-15011, HEG-153, JBG-14541, HEM -095, HEM - 096, HEM - 09414X, HEM - 09413X, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG- 154, GLT-081, CG3-145, EKQ - 102 y FEE - 121, HEB-166, No. BIJ-151 y JAS-0822; los cuales, menciona fueron otorgados para desarrollar actividades de exploración y explotación aurífera en la cuenca de los ríos Combeima, Cocora y Coello, pese a que las	¿Pone en riesgo los derechos colectivos invocados en la demanda, la concesión de títulos mineros de exploración y explotación aurífera en las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello?

	mismas están catalogadas como áreas estratégicas para el abastecimiento hídrico actual y futuro de la ciudad de Ibagué. La demandante invocó como vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a los derechos de los consumidores y usuarios	

De lo anterior se colige que asiste razón a los recurrentes en tanto afirman que los mandatos contemplados en la sentencia T – 622 de 2016 no constituían un precedente aplicable a presente asunto, dado que los supuestos de fácticos y jurídicos de ambos casos son disímiles.

Lo anterior, como quiera que en el primer asunto la Corte Constitucional se centró en determinar en sede de tutela si las actividades de minería y deforestación ilegal a gran escala en el Río Atrato, con maquinaria pesada y el uso de mercurio, vulneraba los

derechos fundamentales de los habitantes de las riberas de ese afluente; mientras que, en el asunto de la referencia, el debate procesal gira en torno a las concesiones mineras legalmente conferidas por la autoridad competente, las cuales, en la mayoría de casos, no ha superado la fase exploratoria y que fueron conferidas en las Cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello, respecto de las que, además, no existe prueba de su ejecución.

Bajo ese entendido, y como no era procedente hacer extensivas las órdenes contenidas en la sentencia T – 622 de 2016 al asunto de la referencia, la Sala revocará las órdenes contenidas en los numerales XXI a XXVI del artículo quinto del fallo de 30 de mayo de 2019, expedido por el Tribunal Administrativo del Tolima.

5.13. De la controversia sobre el precedente horizontal

Sobre el particular, se advierte que las empresas apelantes reprochan que el Tribunal en el fallo de primera instancia incurrió en violación de su propio precedente, este es, el vertido en la sentencia del 10 de octubre de 2016 dentro del proceso con número de radicado 73001 23 00 000 **2011 00613** 00, dado que en aquella oportunidad se distinguieron las diferentes fases de la actividad minera y se indicó que el agotamiento de la fase de exploración no implicaba necesariamente la ocurrencia de la etapa de explotación.

En ese orden de ideas, deberá determinarse, en primer lugar, si la mencionada providencia constituía precedente horizontal para el Tribunal Administrativo del Tolima, y en caso de que la respuesta sea afirmativa, deberá evaluarse si su desconocimiento redunda en la revocatoria del fallo impugnado.

5.13.1. Así, debe precisarse que la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha definido como precedente judicial *"la sentencia o conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia o semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo"*[190]. Al respecto, estableció como criterios para concluir

[190]. Corte Constitucional. Sentencias T-088 de 2018, T-499 de 2017, T-292 de 2006 y Auto 397 de 2014.

cuando se está ante un precedente, los siguientes: *"i) que en la ratio decidendi de la sentencia anterior se encuentre una regla jurisprudencial aplicable al caso a resolver; ii) que esta ratio resuelva un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso y iii) que los hechos del caso sean equiparables a los resueltos anteriormente."*[191]

Bajo los parámetros indicados, un precedente se configura cuando la sentencia pretende resolver un idéntico problema, desde la perspectiva jurídica y fáctica, lo que supone un mismo aspecto jurídico a considerar, unos mismos hechos relevantes, probados y debidamente connotados e iguales fundamentos en derecho. Asimismo, se evidencia que dicha providencia debe contener una regla que sea vinculante y que, por ende, la haga aplicable a un caso semejante, para lo cual es necesario que la misma hubiere adquirido firmeza.

5.13.1.1. En ese contexto, encuentra la Sala que, de acuerdo con lo plasmado en el punto 5.5.1. del presente proveído, la sentencia del 10 de octubre de 2016, proferida dentro del proceso con número de radicado 73001 23 00 000 **2011 00613** 00, fue impugnada por la parte demandada estando pendiente su resolución en segunda instancia.

Bajo tal óptica, es claro que la mencionada providencia no constituye un precedente aplicable al caso en concreto, en la medida que la forma en que se definió el litigio aún se encuentran en discusión en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, por ende, no pueden ser aplicados como regla en casos análogos al no ser vinculantes.

5.13.1.2. Ahora, aún si en gracia de discusión se aceptara que una providencia que no ha adquirido firmeza puede constituir precedente, lo cierto es que el Tribunal Administrativo del Tolima, en el fallo enjuiciado, tampoco habría incurrido en desconocimiento del precedente horizontal, como pasa a explicarse a continuación:

Pues bien, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sección de esta Corporación para que exista precedente horizontal es necesario que las providencias a comparar tengan similitud en supuestos fácticos y jurídicos y que, además, hubieran sido proferidas por

[191] *Corte Constitucional. Sentencias T-088 de 2018 y SU-053 de 2015.*

la misma Sala, o por lo menos por la mayoría de los Magistrados que la integren. Sobre el particular en sentencia calendada el 15 de febrero de 2018, se indicó:

> *"Sobre el desconocimiento del precedente horizontal, la Sala ha precisado que las decisiones que se comparan deben ser expedidas por los mismos magistrados que integran el Tribunal. La sentencia del 26 de junio de 2015, radicado 2015 00580 01, con Ponencia de la Magistrada María Elizabeth García González, que prohijó la postura decantada por la Sección Quinta de esta Corporación en el fallo del 23 de abril de 2015, emitido en el proceso identificado con el número 11001 0315 000 2014 02344 01 con Ponencia de la Magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, fue clara al determinar que:*
>
> > *"No obstante, encuentra la Sala que, así como lo indicó la autoridad tutelada con la demanda,* ***tal derecho del tutelante no fue vulnerado porque las decisiones que refirió fueron dictadas por otras Salas del mismo Tribunal*** *de las cuales no hacen parte la totalidad de los Magistrados que dictaron la decisión censurada.* ***Esta sola precisión rompe con la identidad fáctica y jurídica que alega el actor****, pues, a diferencia de como ocurrió en otro caso en el que esta Sección amparó los derechos del allí tutelante, lo cierto es que es posible que diferentes Salas de la misma Corporación adopten uno u otro criterio frente a un mismo punto, mientras que todos sean jurídicamente válidos. A lo que debe agregarse que, como lo estableció está Sección en sentencia de 19 de febrero de 2015, '…los juzgados y tribunales tienen el deber de aplicar la regla creada por el órgano de cierre, pero sus fallos, al carecer del carácter vinculante que antes fue explicitado, no obligan a sus pares o a quienes se encuentran en un nivel jerárquico inferior'…". (Resaltado de la Sala)."*
>
> *Más adelante, en sentencia del 17 de noviembre de 2016, la Sección Primera*[192] *ratificó la citada postura en el sentido de indicar que la coincidencia de no ser total en cuanto a los Magistrados que expidiesen la providencia, sí puede ser en cuanto a que concurran en la decisión la mayoría de la Sala que profirió la providencia respecto de la cual se invoca la vulneración del derecho a la igualdad por desconocimiento del precedente. Veamos:*
>
> > *"De lo expuesto encuentra la Sala que los fundamentos fácticos y jurídicos de las demandas promovidas por la señora Carolina Parra Buendía y por la hoy actora son iguales; sin embargo, el Tribunal Administrativo del Huila profirió dos fallos diferentes, uno, el de 21 de julio de 2016, denegando las pretensiones de la demanda, y otro, el del 20 de agosto de 2014, accediendo a lo reclamado por la accionante.*
> >
> > *Ahora bien, cabe resaltar que las providencias fueron dictadas por diferentes Salas de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila, en tanto la sentencia del 20 de agosto de 2014 fue proferida por la* ***Sala Sexta*** *de Decisión Escritural, conformada por los Magistrados Carmen Emilia Montiel Ortiz,* ***José Miller Lugo Barrero*** *y* ***Gerardo Iván Muñoz Hermida****, mientras que el fallo del 21 de julio de 2016, lo fue por la* ***Sala Segunda*** *de Decisión Escritural del mencionado Tribunal, conformada por los Magistrados* ***José Miller Barrero, Gerardo Iván Muñoz Hermida*** *y Roberto Mario Chavarro Colpas.*

[192] Sentencia proferida en el proceso número**:** 11001-03-15-000-2016-02497-00(AC), con ponencia del Magistrado Roberto Augusto Serrato Valdés.

> *A pesar de ello, resulta relevante poner de presente que, en relación con el precedente horizontal, la Sala es del criterio[193] según el cual, no resulta necesario que las Salas de un mismo Tribunal tengan una conformación idéntica para que se pueda predicar desconocimiento de precedente; por cuanto basta con que la mayoría esté constituida por los mismos magistrados, para que éstos se vean obligados a seguir el derrotero establecido en los pronunciamientos anteriores de las Salas de las que hagan parte.*
>
> *En ese contexto, y teniendo en consideración que la sentencia del 20 de agosto de 2014 puede considerarse como precedente horizontal del fallo del 21 de julio de 2016, corresponde a la Sala establecer sí, en este último, el Tribunal Administrativo del Huila hizo alusión al mismo y expresó con suficiencia las razones para apartarse de él."*

En sentencia más reciente, del 16 de febrero de 2017 expedida dentro del proceso con radicación número 11001-03-15-000-2016-03353-00, cuya ponencia correspondió al Consejero Roberto Augusto Serrato Valdés (E), se reafirmó el criterio mencionado:

> *"Bajo el anterior contexto, se observa que no existe desconocimiento de un precedente horizontal, comoquiera que el proceso con radicación número 05001 33 33 016 2012 00125 01 se tramitó en el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad (Magistrados Doctores Yolanda Obando Montes, Jairo Jiménez Aristizabal y Martha Cecilia Madrid Roldán) y el proceso con radicación número 05001 33 33 022 2012 00227 00 se tramitó en el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Decisión Oral (Magistrados Doctores Rafael Darío Restrepo Quijano, Gonzalo Zambrano Velandia y Pilar Estrada Gómez)".*

Vistas así las cosas, es claro que para hablar de la existencia de precedente horizontal es menester que las providencias a comparar hayan sido proferidas por la misma Sala del Tribunal correspondiente, o por lo menos, por la mayoría de quienes la integren"[194].

En tal contexto, procederá la Sala a constatar si en el presente asunto se cumplen los requisitos para la existencia del precedente horizontal.

	Magistrados.	**Hechos Relevantes**	**Problema jurídico**
	1. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez. 2. José Aleth Ruiz Castro. 3. Carlos Leonel Buitrago Chávez	El señor Juan David Ceballos Ramírez a través de acción popular, solicitó la suspensión de todas las licencias al proyecto denominado "La Colosa" de propiedad	¿Pone en riesgo los derechos colectivos invocados en la demanda, la concesión de títulos mineros de exploración y explotación aurífera en

[193] Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 18 de febrero de 2016. Expediente: 11001-03-15-000-2015-03381-00. Actora: Luz Mila Ríos Gutiérrez. C.P.: María Elizabeth García González.
[194] Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 15 de febrero de 2018. Expediente: 11001 03 15 000 2017 02082 01. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

Proceso con radicado número 73001 23 00 000 **2011 00613** 00		de la empresa AGA, al considerar que las mismas pueden causar graves impactos ambientales en la flora, fauna y el recurso hídrico, especialmente la Cuenca Mayor del Río Coello. Como consecuencia de lo anterior pretendió el amparo de sus derechos colectivos a la existencia del equilibrio ecológico, el manejo, defensa y aprovechamiento racional de los recursos naturales, la seguridad y salubridad pública, y los intereses relacionados.	las cuencas del Río Coello?
Asunto bajo examen.	1. Ángel Ignacio Álvarez Silva. 2. Luis Eduardo Collazos Olaya. 3. José Andrés Rojas Villa.	El Personero Municipal de Ibagué impetró la acción popular de la referencia con el fin de lograr la suspensión de los títulos mineros identificados con número GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7- 086, JB6-15011, HEG-153, JBG-14541, HEM -095, HEM - 096, HEM - 09414X, HEM - 09413X, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG- 154, GLT-081, CG3-145, EKQ - 102 y FEE - 121, HEB-166, No. BIJ-151 y JAS-0822; los cuales, menciona fueron otorgados para desarrollar actividades de exploración y explotación aurífera en la cuenca de los ríos Combeima, Cocora y Coello, pese a que las mismas están catalogadas como áreas estratégicas para	¿Pone en riesgo los derechos colectivos invocados en la demanda, la concesión de títulos mineros de exploración y explotación aurífera en las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello?

		el abastecimiento hídrico actual y futuro de la ciudad de Ibagué. La demandante invocó como vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a los derechos de los consumidores y usuarios	

De lo expuesto encuentra la Sala que los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda promovida por el señor Juan David Ceballos Ramírez y la que ocupa el presente asunto son similares. En efecto, en ambos casos se pretende la suspensión de los contratos de concesión mineras concedidos en la Cuenca del Río Coello, bajo el argumento que las actividades exploración y explotación aurífera que fueron autorizadas en los mismos pueden ocasionar graves impactos en el recurso hídrico.

No obstante lo anterior, la Sala debe resaltar que la sentencia proferida dentro del expediente con radicado número **2011 00613** fue decidida por los Magistrados Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, José Aleth Ruiz Castro y Carlos Leonel Buitrago Chávez, en tanto la sentencia acusada fue resuelta por los Magistrados Ángel Ignacio Álvarez Silva, Luis Eduardo Collazos Olaya y José Andrés Rojas Villa.

En ese orden, y de acuerdo con la línea jurisprudencia trazada por esta Sección, no existe precedente horizontal en el caso que nos ocupa, dado que los Magistrados que absolvieron ambos casos son distintos, razón por la cual, el cargo no prospera.

5.14. De la falta de Legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Minas y Energía

En este punto, corresponde a la Sala establecer si es cierto que el Tribunal omitió pronunciarse sobre los argumentos referidos a la falta de legitimación en la causa por pasiva expuestos por el Ministerio de Minas y Energía; y dilucidado este punto, debe resolver si tal entidad está legitimada para garantizar la protección de los derechos colectivos objeto de la presente controversia, tal como lo sostuvo el *a quo*, o, por el contrario, carece de ella, tal como lo sostiene la entidad en su recurso de alzada, en tanto aduce no haber intervenido en la expedición de los títulos mineros objeto de la controversia y carecer de competencia para el cumplimiento de las ordenes que le fueron impartidas.

5.14.1. Observa la Sala que el artículo primero de la sentencia apelada resolvió lo siguiente:

> ***"PRIMERO: DESESTÍMANSE*** *las excepciones formuladas por el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo*

Sostenible (Sic) *y la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA-.* (Subrayas de la Sala)

Como sustento de tal decisión, en el acápite de *"Funciones de las entidades demandadas y vinculadas"* el Tribunal consideró, previo a citar las disposiciones del artículo 3 del Decreto 70 de 2001, que, como el Ministerio de Minas y Energía es considerado en el ordenamiento jurídico como una autoridad minera, cuyas funciones están relacionadas con actividades de este tipo, está legitimado para intervenir en el presente proceso; veamos:

"Como se vea, al Ministerio de Minas y Energía sí le compete desarrollar las labores concernidas con la ***Adopción*** *de la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, así como la política sobre todas las actividades técnicas, económicas, jurídicas, industriales y comerciales relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables;* ***Propender*** *que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales;* ***Adoptar*** *los reglamentos y hacer cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables;* ***Velar*** *por que se cumplan las disposiciones legales y los tratados, acuerdos y convenios internacionales relacionados con el sector minero-energético; y las demás que le asigne la Ley.*

Por lo tanto, de cara a sus funciones, no solo está legitimado para intervenir en esta causa por omisión de cumplimiento de sus funciones sino que, por las precisas funciones discernidas por el Código Minero, como Autoridad minera, debe entender que un tal cuerpo normativo se "regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada", por lo que allí mismo se dijo "Parágrafo. En todo caso, las autoridades administrativas a las que hace referencia este Código no podrán dejar de resolver, por deficiencias en la ley, los asuntos que se les propongan en el ámbito de su competencia. En este caso. acudirán a las normas de integración del derecho y, en su defecto, a la Constitución Política".

Es que en el Artículo 5° se define la "PROPIEDAD DE LOS RECURSOS MINEROS", "de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, particulares o de comunidades o grupos...", norma que se corresponde con el Artículo 60. sobre la "INALIENABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD", de la propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y por ello se estima de pleno derecho que "El derecho a explorarlos y explotarlos sólo se adquiere mediante el otorgamiento de los títulos enumerados en el artículo 14 de este Código. Ninguna actividad de

prospección, exploración o explotación o de posesión material de dichos recursos, sea cual fuere su antigüedad, duración o características, conferirá derecho o prelación alguna para adquirir el título minero o para oponerse a propuestas de terceros" y apareja en su Artículo 7o. la "PRESUNCIÓN DE PROPIEDAD ESTATAL", en cuya consecuencia, el CAPITULO II o del "DERECHO A EXPLORAR Y EXPLOTAR", contempla "Artículo 14. TÍTULO MINERO. A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional".

Para no redundar en detalles harto esclarecidos, dígase no más que el CAPITULO XXVIII del Estatuto Minero dispone en asuntos de COMPETENCIA, en su Artículo 317 respecto del concepto de "AUTORIDAD MINERA", que "Cuando en este Código se hace referencia a la autoridad minera o concedente, sin otra denominación adicional, se entenderá hecha al Ministerio de Minas y Energía o en su defecto a la autoridad nacional que de conformidad con la organización de la administro funciones entre los entes que la integran tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en este Código, con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras", aunque en su Artículo 318 y respecto de la "FISCALIZACIÓN Y VIGILANCIA", la resigne a "La autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 279 de este Código, de la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad", lo cual, obviamente solo se restringe en la medida de la "DELEGACIÓN INTERNA", en tanto "La autoridad minera podrá cumplir todas las funciones de tramitación y otorgamiento de los contratos de concesión a través de sus dependencias centrales, regionales o locales de que disponga. La delegación interna de funciones la hará hasta el nivel que las normas de organización administrativa lo permitan". Con lo planteado entonces se despachará desfavorablemente la excepción de "Falta de legitimación en la causa por pasiva" planteada por el Ministerio de Minas y Energía, quien es, sin más esguinces: "AUTORIDAD MINERA". (Negrillas del texto original)

De lo expuesto, se advierte que no es cierto que el Tribunal haya omitido resolver los argumentos que sobre este aspecto se plantearon por el aludido Ministerio, en tanto, como se vio, el Tribunal los analizó y los despachó de forma desfavorable, circunstancia que habilita a la Sala a abordar el segundo problema planteado.

5.14.2. La legitimación en la causa por pasiva alude a la aptitud que debe reunir el demandado para oponerse a las pretensiones que el demandante formula en su contra, de manera pues que, si aquél no tiene relación con los hechos que dieron lugar a la presentación de la demanda, no estará legitimado materialmente y, en consecuencia, se configurará la excepción que se estudia. En relación con este tópico,

en providencia del 18 de mayo de 2017, esta Sala consideró lo que se explica a continuación:

> *"La exigencia de legitimación en la causa por pasiva alude a la aptitud que debe reunir la persona –natural o jurídica– contra quien se dirige la demanda para oponerse jurídicamente a las pretensiones que el demandante esgrime en su contra. En ese sentido, no basta con ser objeto de demanda para concurrir legítimamente a un juicio, es imperioso estar debidamente legitimado para ello. Al respecto destaca la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material; distinción que se ha expuesto en los siguientes términos:*
>
> > *"(…) toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante -legitimado en la causa de hecho por activa- y demandado -legitimado en la causa de hecho por pasiva- y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.*
> >
> > *De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico…".*
> >
> > *En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra"*[24] *(Subrayado y negrillas fuera de texto).*
>
> *De acuerdo con lo jurisprudencia antes transcrita, la cual se prohíja en esta oportunidad,* ***la legitimación material en la causa por pasiva exige que la entidad en contra de la cual se dirige la demanda esté vinculada funcional o materialmente con los hechos que dan origen a la reclamación, lo cual se examinará desde la óptica de las responsabilidades que legalmente corresponden al organismo demandado****."*[195] (Subrayas y negritas de la Sala)

---

[195] *Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 18 de mayo de 2017, expediente 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP). Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.*

Ahora bien, los hechos en el presente proceso están relacionados con la presunta amenaza de los derechos colectivos a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; con la necesidad de propender por la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a los derechos de los consumidores y usuarios, derivada del otorgamiento de títulos mineros por parte del INGEOMINAS a unos particulares para la exploración y explotación aurífera en áreas que, al parecer, se encuentran dentro de la cuenca de los ríos Combeima, Cocora y Coello, y que comprometerían el recurso hídrico en dichas fuentes.

En virtud de lo anterior y en observancia de lo dispuesto en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, se evidencia que el Ministerio de Minas no intervino en el otorgamiento de los títulos mineros a que se refiere la presente acción popular, sino que lo llevó a cabo su momento el INGEOMINAS, en virtud de la delegación que como autoridad minera le hiciera el citado Ministerio a través de la Resolución nro. 0074 del 27 de enero de 2004[196], lo que descarta en el *sub judice* la existencia de una relación material de la gestión del aludido Ministerio y las situaciones fácticas que se aducen como fundamento de la solicitud de amparo.

Igualmente, en lo que se refiere a la vinculación funcional de que trata la jurisprudencia citada, es preciso señalar que el derogado Decreto 70 de 2011, "*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía"*, en cuanto a las funciones del Ministerio de Minas y Energía, determinó que a este compete, entre otras, las relacionadas con la adopción de la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales.

[196] *"Por medio de la cual se delegan unas funciones a Ingeominas".*

A su vez, el Decreto 381 de 2012, *"Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía",* modificado y adicionado por el Decreto 1617 de 2013, definió las atribuciones de éste en similares términos al anterior, señalando que le corresponde la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía.

Así las cosas, tampoco advierte la Sala que se configure este otro tipo de relación a efectos de justificar la legitimación del precitado Ministerio, puesto que, si bien es el órgano rector de ese sector, lo cierto es que la función específica de otorgar títulos mineros y hacer seguimiento a éstos, ha sido ejercida en el presente caso, inicialmente por INGEOMINAS, y posteriormente, en virtud del artículos 12 y 14 del Decreto 4131 de 2011, por la Agencia Nacional de Minería, entidad última que en la actualidad tiene como objeto principal *"administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley"*[197], y, además, asumió competencias propias de autoridad minera, tal como lo indicó el artículo 4 del Decreto 4134 de 2011. Veamos:

> ***"Artículo 4°. Funciones.*** *Son funciones de la Agencia Nacional de Minería, ANM las siguientes:*
>
> *1. Ejercer las funciones de autoridad minera o concedente en el territorio nacional.*
>
> *2. Administrar los recursos minerales del Estado y conceder derechos para su exploración y explotación*
>
> *3. Promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales de propiedad del Estado cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.*
>
> *4. Diseñar, implementar y divulgar estrategias de promoción de la exploración y explotación de minerales.*
>
> *5. Proponer y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en la formulación de la política gubernamental y en la elaboración de los planes sectoriales en materia de minería, dentro del marco de sostenibilidad económica, social y ambiental de la actividad minera.*

[197] *Artículo 3 del Decreto 4134 del 3 de noviembre de 2011.*

6. Administrar el catastro minero y el registro minero nacional.

7. Mantener actualizada la información relacionada con la actividad minera.

8. Liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías y cualquier otra contraprestación derivada de la explotación de minerales, en los términos señalados en la ley.

9. Determinar la información geológica que los beneficiarios de títulos mineros deben entregar, recopilarla y suministrarla al Servicio Geológico Colombiano.

10. Desarrollar estrategias de acompañamiento, asistencia técnica y fomento a los titulares mineros con base en la política definida para el sector y en coordinación con las autoridades competentes.

11. Administrar y disponer de los bienes muebles e inmuebles que pasen al Estado por finalización de los contratos de concesión y demás títulos mineros en que aplique cláusula de reversión.

12. Promover la incorporación de la actividad minera en los planes de ordenamiento territorial.

13. Apoyar la realización de los procesos de consulta previa a los grupos étnicos en coordinación con las autoridades competentes.

14. Dar apoyo al Ministerio de Minas y Energía en la formulación y ejecución de la política para prevenir y controlar la explotación ilícita de minerales.

15. Fomentar la seguridad minera y coordinar y realizar actividades de salvamento minero sin perjuicio de la responsabilidad que tienen los particulares en relación con el mismo.

16. Reservar áreas con potencial minero, con el fin de otorgarlas en contrato de concesión.

17. Ejercer las demás actividades relacionadas con la administración de los recursos minerales de propiedad estatal.

18. Las demás que le sean asignadas y que le delegue el Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con las normas vigentes." (Subrayas de la Sala)

Así pues, de acuerdo con lo expuesto, es claro para la Sala que en el presente caso la entidad competente para adoptar las eventuales medidas que en amparo de los derechos colectivos implicados se dicten sería la Agencia Nacional de Minería, y no el Ministerio de Minas y Energía; en consecuencia, la Sala dispondrá la desvinculación del mentado Ministerio del presente trámite constitucional.

5.15. De las órdenes a adoptar.

5.15.1. Resueltos los puntos de apelación, es claro para la Sala que lo que se demostró en el plenario fue el carácter riesgoso de la ejecución de los títulos mineros

CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081 y BIJ-151 sobre la cuenca de los ríos Coello y Combeima, respectivamente, teniendo en cuenta que las demás concesiones fueron objeto de renuncia por sus titulares, y por ende, no constituyen ninguna amenaza a los derechos colectivos invocados al no poder efectuar actividades mineras sobre tales afluentes, ni tampoco fue probado que las mismas hubieren ocasionado un daño al medio ambiente, razón por la cual, es improcedente un pronunciamiento sobre estas últimas.

5.15.2. Por su parte, en lo que tiene que ver con los títulos mineros vigentes, es claro para la Sala que las actividades de exploración y explotación minera que son permitidas en los mismos constituyen una amenaza para el recurso hídrico y por consiguiente al derecho de acceso al agua. Al respecto del mencionado derecho, es pertinente señalar que el mismo ha sido entendido como un derecho humano y su garantía es imprescindible para asegurar el respeto al derecho a la vida digna, razón por la cual, su prestación se enmarca dentro de los fines del Estado Social de Derecho.

En ese mismo sentido se pronunció esta Sección en providencia del 24 de mayo de 2018; veamos:

> *"[…] El derecho al agua en los instrumentos internacionales, la Constitución y la jurisprudencia constitucional*
>
> *El derecho a disponer de agua potable es un derecho humano, debido a que es condición indispensable para llevar una vida digna. También es un factor determinante de la salud pública y de otros derechos tales como el derecho a la salud, al medio ambiente sano, a la alimentación, a la vivienda y al derecho colectivo a la prestación eficiente del servicio público de acueducto y alcantarillado; derechos que han sido reconocidos nacional e internacionalmente.*
>
> *Dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se establecen metas relacionadas con el agua potable para avanzar en la satisfacción de las necesidades de las personas. En efecto, la Declaración del Milenio de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, enunció entre los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): "reducir la mortalidad infantil" (Objetivo 4) y "garantizar la sostenibilidad del medio ambiente" (Objetivo 7); el primero, enfocado en la Enfermedad Diarreica Aguda por estar entre las principales causas de muerte en la infancia, producto de un abastecimiento de agua insalubre y de un saneamiento e higiene deficientes; y el segundo, el Objetivo 7, orientado a la reducción a la mitad de la proporción de población sin acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Si bien esta meta en lo tocante a agua potable se cumplió en el año 2010, para el año 2015 no se había logrado alcanzar la meta relativa al saneamiento. A pesar del avance, persisten desigualdades en el goce efectivo del derecho al agua en las zonas urbanas y rurales, entre géneros (por ejemplo, la labor de recoger agua se recarga en la mujer), y nivel socioeconómico pues se observa una relativa exclusión de los pobres de los servicios de agua y saneamiento. Casi mil millones*

de personas defecaban al aire libre lo cual puso de manifiesto condiciones de pobreza extrema y la contaminación del medio ambiente.

Vencido el plazo para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la Organización de las Naciones Unidas aborda las problemáticas de la población mundial con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) .

Relacionado directamente con el agua el ODS 6 señala: "6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos". El año para el cumplimiento de este objetivo es el 2030, para lo cual se considera necesario:

Realizar inversiones adecuadas en infraestructura, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene en todos los niveles, proteger y recuperar los ecosistemas relacionados con este recurso, como bosques, montañas, humedales y ríos. También se requiere más cooperación internacional para estimular la eficiencia hídrica y apoyar tecnologías de tratamiento en los países en desarrollo.

Las metas relacionadas con agua de los ODS se describen en la tabla 3. Metas establecidas en los instrumentos de planificación y gestión.

En Colombia, el derecho al agua potable se sustenta en las disposiciones de la Constitución, específicamente en la sección de los fines esenciales del Estado, en los derechos económicos, sociales y culturales y en los derechos colectivos y del medio ambiente. El artículo 49 constitucional establece el derecho a la salud en general y el saneamiento ambiental; el artículo 79 el derecho al medio ambiente sano; y el 366 consagra el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como finalidades sociales del Estado, para la solución de necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable.

Según el artículo 367 de la Constitución, acueducto y alcantarillado, son servicios públicos domiciliarios que prestará directamente cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen. Los departamentos, por su parte, cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

Los servicios públicos domiciliarios están sujetos al pago de unas tarifas, pero las personas de menores ingresos cuentan con la posibilidad de acceder a subsidios para que puedan pagar las tarifas y cubrir sus necesidades básicas.

La Constitución y la jurisprudencia constitucional establecen el contenido del derecho al agua y de las obligaciones del Estado en su realización; lo mismo hacen las normas contenidas en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, siguiendo para ello la interpretación de los órganos internacionales encargados de vigilar la aplicación de esos tratados.

De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, debidamente aprobados por el Congreso, prevalecen en el orden interno, por tanto, el derecho al agua forma parte del catálogo de derechos fundamentales de nuestra Constitución, al haber sido ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pides).

> *El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano autorizado para interpretar el Pidesc, expidió la Observación General No.15 de noviembre del 2002, en desarrollo de los artículos 11 y 12 del Pacto, en la que reconoció implícitamente el derecho al agua por tratarse de una condición fundamental para la supervivencia humana y la realización de otros derechos. Esta misma Observación determina el contenido normativo del derecho al agua y las obligaciones de los Estados en su realización sin ningún tipo de discriminación.*
>
> *La Corte Constitucional ha señalado que la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos constituye una pauta relevante para interpretar el alcance de los tratados sobre derechos humanos y de los propios derechos constitucionales, como la Observación No. 15. Por tanto, esta debe ser atendida por el Estado colombiano en razón de sus obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos consagrados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos […]"*[198][199].(Subrayas de la Sala)

Entre tanto, en sentencia del 28 de marzo de 2014, en relación con la importancia del derecho al agua se indicó:

> *"[…] Del latín aqua, el agua es la sustancia más importante de la naturaleza y uno de los principales componentes del medio en que vivimos y de la vida en general. Se trata de un compuesto de características únicas, determinante en los procesos físicos, biológicos y químicos del medio natural. De las anteriores, el químico es sobresaliente, dado que la mayoría de dichos procesos se realizan con sustancias disueltas en ella. La importancia del agua es notoria, interviene en la composición de los seres vivos, es indispensable para la vida humana, por lo que su protección y conservación resulta preponderante e imperiosa, es así como desde el punto de vista jurídico cuenta con una regulación excepcional y de trascendencia. La Constitución Política consagra como deber fundamental del Estado no solo el de velar por la existencia de todos los ciudadanos y su vida en condiciones de dignas, sino también por la obligación de asegurar la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de mejorar la calidad de vida de todos y asegurar su subsistencia futura. Es así como el constituyente protege el ambiente y, en especial, el agua como fuente de vida y como condicionante para el disfrute de otros derechos fundamentales, tales como los derechos a la salud y a la alimentación. […] […] Resulta importante recodar que la titularidad del derecho al agua como derecho subjetivo se encuentra en cabeza no sólo de las personas individualmente consideradas, sino también de la comunidad. En otras palabras, dicho derecho cuenta con una doble naturaleza (individual y colectiva). En relación con su naturaleza colectiva, la Corte Constitucional anotó que hay dimensiones del derecho que generan obligaciones de respeto, de protección y de garantía, de las cuales no son titulares las personas individualmente, sino colectivamente. Las protecciones de las fuentes hídricas de las cuales puede depender eventualmente el consumo de agua de las futuras generaciones, hace parte, sin duda, de los ámbitos de protección del derecho al agua, pero no se trata de un derecho individual. Estas obligaciones serán entonces reclamables ya no a través de la acción de tutela, sino por medio de la acción popular… Al buscar el reconocimiento*

---

[198] *SA5. Propuesta para el Diseño Conceptual, Metodológico e Instrumental del Programa Nacional de Agua Potable (PNAP). Convenio 519 del 2015. Bogotá, Julio del 2016. Ministerio de Salud de Colombia. Organización Mundial de la Salud (Oficina Regional para las Américas). Organización Panamericana de la Salud.*

[199] *Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 24 de mayo de 2018. Proceso radicado número 76001 23 31 000* ***2011 00904*** *01. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.*

> *del derecho al agua como un derecho del hombre, el Comité de Derechos Políticos, Económicos y Sociales de naciones unidas busca beneficiar este derecho de la concepción ideológica sobre la cual se fundan los derechos del hombre, y aplicarle el régimen jurídico y prioritario correspondiente. El acceso al agua tiene vocación de ser reconocido como un derecho que debe ser objeto de una protección universal y superior. […]"*[200].

Como se vio el derecho al agua es consonante con el principio de desarrollo sostenible, dado que este último es definido por el artículo 3º de la Ley 99 de 1993, como aquel que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales en que se sustenta, ni causar deterioros en el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus necesidades; aspectos que encuentran plena correspondencia en la concepción internacional del mencionado derecho en tanto que su consagración se orienta a la protección de diferentes aristas del ámbito de supervivencia no sólo humana, sino de todo su entorno, como quiera que abarca diversas dimensiones tales como el entendimiento del alcance de vida digna, marca la pauta de políticas de salud pública, de medio ambiente sano y desde luego, también permea lo atinente a la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado; todo lo cual redunda en que el derecho al agua conjuntamente con el principio de desarrollo sostenible deben contemplarse en un mismo horizonte.

En esa medida, se tiene que, si bien la actividad de exploración y explotación minera puede ser necesaria para el crecimiento económico, lo cierto es que misma en ningún evento podrá afectar el desarrollo sostenible y en especial la necesidad de contar con el recurso hídrico para atender a las generaciones actuales y futuras, lo que de suyo hace que ese tipo de actividades siempre se encuentren guiadas por una premisa fundamental de cuidado del recurso hídrico.

Así pues, la dinámica que supone este tipo de asuntos conduce a que los actores que se encuentren concernidos garanticen que desde la etapa de exploración, explotación y hasta el cierre del proyecto, se asegure el cuidado del recurso hídrico, que como se

---

[200] *Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Sentencia del 28 de marzo de 2014. Proceso radicado número: 25001 23 27 000 2001 90479 01. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.*

vio, el presente asunto, se encuentra amenazado con la declaratoria de agotamiento de la Cuenca Mayor del Río Coello.

Lo anterior, también encuentra consonancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.7.6. del Decreto 1076 de 2015, que compiló el artículo 41 del Decreto 1541 de 1978, según el cual, las autoridades ambientales a efectos de conferir concesiones de agua tendrán en el en primer orden de prioridad la utilización de tal recurso para el consumo humano, colectivo o comunitario, mientras que, por su parte, la actividad minera se encuentra en el séptimo lugar de prevalencia. La norma en cuestión es del siguiente tenor:

> ***"Artículo 2.2.3.2.7.6. Orden de prioridades.*** *Para otorgar concesiones de aguas, se tendrá en cuenta el siguiente orden de prioridades:*
>
> *a) Utilización para el consumo humano, colectivo o comunitario, sea urbano o rural;*
>
> *b) Utilización para necesidades domésticas individuales;*
>
> *c) Usos agropecuarios comunitarios, comprendidas la acuicultura y la pesca;*
>
> *d) Usos agropecuarios individuales, comprendidas la acuicultura y la pesca;*
>
> *e) Generación de energía hidroeléctrica;*
>
> *f) Usos industriales o manufactureros;*
>
> *g) Usos mineros;*
>
> *h) Usos recreativos comunitarios, e*
>
> *i) Usos recreativos individuales"* (Subrayas de la Sala)

5.15.3. Bajo tal perspectiva, la Sala modificará el numeral segundo de la parte resolutiva de la sentencia enjuiciada, para en su lugar declarar la amenaza de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica de la cuenca mayor del río Coello (río Combeima y Cocora) y sus afluentes, derivada de los títulos mineros CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081 y BIJ-151, por parte de la Agencia Nacional de Minería – ANM, la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A y los ciudadanos Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez

Asimismo, se declarará la amenaza de violación del derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente en asocio con el componente de gestión por cambio climático, teniendo en cuenta que de conformidad con el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, el riesgo de desastre puede derivarse de procesos de uso y ocupación de un territorio de forma irracional, circunstancia que acaecería en caso de permitir las actividades de exploración y explotación minera en los mencionados afluentes, dada sus especiales condiciones de vulnerabilidad. La norma en cita dispone:

> ***"Artículo 3º. Principios generales.*** *Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:*
>
> ***9. Principio de sostenibilidad ambiental:*** *El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres."*

5.15.4. En consecuencia, a efectos de salvaguardar los derechos colectivos que fueron invocados en la demanda de la referencia, la Sala modificará el numeral quinto de la sentencia recurrida, para en su lugar ordenar la suspensión de forma inmediata de las actividades mineras autorizadas en los títulos mineros No. GLN – 094, GLN – 095, GLT – 081, CG3 – 145 y BIJ -151, hasta tanto los concesionarios demuestren a la autoridad ambiental (Cortolima) y a la Minera (ANM) que utilizarán una fuente alterna para las labores de exploración y eventual explotación, que no implique la afectación del recurso hídrico de la cuenca mayor del Río Coello y sus afluentes, para lo cual deberán tener en cuenta, la cantidad y calidad y agua, y variables como el uso, el consumo y crecimiento de la población. Esta suspensión se extenderá, como máximo, por el período establecido en la ley para la etapa de exploración y, si una vez cumplido el mismo, no se ha demostrado que no se afectará el recurso hídrico en la manera y con los parámetros anotados, cesarán los efectos de las concesiones otorgadas.

Ahora, en caso de que se identifique una fuente hídrica alterna en los términos antes señalados, las actividades de explotación minera quedarán supeditadas a que se

utilice un método de extracción sin mercurio, ello en virtud de lo previsto en el inciso segundo del artículo 3º de la Ley 1658 de 2013[201].

5.15.4.1. Igualmente, se ordenará a Cortolima que, en ejercicio de las funciones previstas en los numerales 11 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realice las visitas correspondientes a los títulos mineros No. CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081 y BIJ-151, a efectos de que evalué la existencia de posibles pasivos ambientales en las áreas correspondientes a dichos títulos, producto de las actividades mineras que se hubieren podido desarrollar en los mismos, y de ser procedente, imparta las medidas correctivas a que haya lugar. El artículo en cuestión es del siguiente tenor:

> ***"Artículo 31. funciones.*** *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*
>
> *(…)*
>
> *11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.*
>
> *12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, solidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;"*

A efectos de dar cumplimiento a lo anterior, los ciudadanos Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez en calidad de titulares de la concesión minera número BIJ-151 y la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A como propietaria de las identificadas con número CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081, deberán prestar la colaboración que sea requerida para esos efectos por la citada autoridad ambiental.

---

[201] ***"Artículo 3°. Reducción y eliminación del uso de mercurio: (…)*** *Erradíquese el uso del mercurio en todo el territorio nacional, en todos los procesos industriales y productivos en un plazo no mayor a diez (10) años y para la minería en un plazo máximo de cinco (5) años. El Gobierno Nacional dispondrá de todos los instrumentos tecnológicos y las respectivas decisiones con los entes y organizaciones responsables del ambiente y el desarrollo sostenible".*

5.15.4.2. Asimismo, se revocará las demás órdenes adoptadas en los numerales tercero, cuarto y quinto de la sentencia del 30 de mayo de 2019 en tanto: (i) prosperó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Minas y Energía, y adicionalmente: (i) la Sala estima que con la suspensión de los títulos mineros existentes en las cuencas de los Ríos Coello y Combeima y su control por parte de Cortolima es suficiente para precaver la amenaza de vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda; (ii) las mismas desbordan el objeto del litigio al no estar dirigidas a prevenir los riesgos que los citados títulos pueden ocasionar en dicho afluentes y (iii) las órdenes contenidas en los numerales en los numerales XXI a XXVI del numeral quinto del fallo de 30 de mayo de 2019 son improcedentes al fundamentarse en el fallo T – 622 de 2016.

Lo anterior, a excepción del numeral XIII ibídem, relativo al comité de verificación de la sentencia que seguirá vigente, incluyendo al Magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo del Tolima en la conformación del precitado comité.

5.15.5. Finalmente, se modificará el artículo primero de la sentencia controvertida para en consecuencia, declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva elevada por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: MODIFICAR los numerales primero y segundo de la parte resolutiva de la sentencia del 30 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, el cual quedará así:

> "***Primero: DESESTÍMANSE*** *las excepciones formuladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad de Licencias Ambientales y* ***TÉNGASE*** *por probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.*
>
> ***Segundo: DECLARAR*** *la amenaza de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y*

aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de las especies animales y vegetales, a la prevención de desastres previsibles técnicamente en asocio con el componente de gestión por cambio climático, la protección de las áreas de especial importancia ecológica de la cuenca mayor del río Coello (río Combeima y Cocora) y sus afluentes, derivada de los títulos mineros CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081 y BIJ-151,por parte de la Agencia Nacional de Minería – ANM, la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A y los ciudadanos Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez"

SEGUNDO: REVOCAR los numerales tercero y cuarto de la parte resolutiva del fallo apelado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: REVOCAR el numeral quinto de la sentencia del 30 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, para en su lugar adoptar la siguiente decisión:

*"**ORDÉNESE** la suspensión de forma inmediata de las actividades mineras autorizadas en los títulos mineros No. GLN – 094, GLN – 095, GLT – 081, CG3 – 145 y BIJ -151, hasta tanto los concesionarios demuestren a la autoridad ambiental (Cortolima) y a la Minera (ANM) que utilizarán una fuente alterna para las labores de exploración y eventual explotación, que no implique la afectación del recurso hídrico de la cuenca mayor del Río Coello y sus afluentes, para lo cual deberán tener en cuenta, la cantidad y calidad y agua, y variables como el uso, el consumo y crecimiento de la población. Esta suspensión se extenderá, como máximo, por el período establecido en la ley para la etapa de exploración y, si una vez cumplido el mismo, no se ha demostrado que no se afectará el recurso hídrico en la manera y con los parámetros anotados, cesarán los efectos de las concesiones otorgadas.*

Ahora, en caso de que se identifique una fuente hídrica alterna en los términos antes señalados, las actividades de explotación minera quedarán supeditadas a que se utilice un método de extracción sin mercurio, ello en virtud de lo previsto en el inciso segundo del artículo 3º de la Ley 1658 de 2013

***ORDÉNASE** la conformación del Comité de Verificación de Cumplimiento de ésta (Sic) sentencia de conformidad con el Artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por el Magistrado Sustanciador del Tribunal Administrativo del Tolima, el actor popular Personería Municipal de Ibagué, el señor Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible o su Delegado, el señor Director de la Agencia Nacional de Minería o su Delegado, el señor Director de la Autoridad de Licencias Ambientales –ANLA- o su Delegado, el señor Director General del Cortolima o su Delegado, el señor Alcalde Municipal de Ibagué o su Delegado, el señor Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural de Ibagué o su Delegado, el señor Procurador 163 Judicial II Administrativo destacado ante el Despacho, el señor Procurador Judicial II Agrario de Ibagué, el señor Defensor del Pueblo Regional Tolima o su Delegado, el señor Contralor Departamental del Tolima o su Delegado y el señor Procurador Regional del Tolima o su Delegado, el cual se instalará un mes después de cobrar ejecutoria esta providencia y deberá rendir un informe ante esta Corporación cada seis (6) meses sobre el avance del cumplimiento de las órdenes impartidas."*

CUARTO: ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima que en el término de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, realice las visitas correspondientes a los títulos mineros No. CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081 y BIJ-151, a efectos de que evalué la existencia de posibles pasivos ambientales en las áreas correspondientes a dichos títulos, producto de las actividades mineras que se hubieren podido desarrollar en los mismos, y de ser procedente, imparta las medidas correctivas a que haya lugar.

Con el fin de dar cumplimiento a lo anterior, los ciudadanos Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez en calidad de titulares de la concesión minera número BIJ-151 y la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A como propietaria de las identificadas con número CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081, deberán prestar la colaboración que sea requerida para esos efectos por la citada autoridad ambiental.

QUINTO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia apelada.

SEXTO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

SÉPTIMO: Ejecutoriado esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 14 de septiembre de 2020.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado