



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 Kedadha 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

Comendidamente 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 IBAGUERENOS** 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 alternativo 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 TABELDA	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, (v) altera las aguas superficiales, subterráneas y freáticas, (vi) 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 Tolima¹, 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 respeto 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 puede 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 Administrativo¹⁴, 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 Colombia S.A.
CP Cay	EKQ-102	Oro	Anglogold Ashanti Colombia S.A.
CP Chapeton	EKQ-102	Oro	Anglogold Ashanti Colombia S.A.
CP Dantas Las Pavas	JB6-14561	Cobre, Plata	Anglogold Ashanti Colombia S.A.
CP Gamboa	HEG-154	Cobre	Anglogold Ashanti Colombia S.A.
CP Juntas	JAS-08221	Plata	Oro Barrauda Limitada
CP La Flor	HE3-091	Oro	Anglogold Ashanti Colombia 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 Colombia S.A.
CP San Cayetano Bajo	HE3-091	Oro	Anglogold Ashanti Colombia S.A.
CP Santa Teresa	HEM-09413X	Oro	Negocios Mineros S.A.
CP Toche	GLN-095	Cobre, Plara	Anglogold Ashanti Colombia 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 seiscientos 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) Pérdida 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 Tohecito 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 2011¹⁹.

2.4.2. El señor **Álvaro León Hincapié Vega** solicitó ser tenido como coadyuvante de la parte actora²⁰, calidad que le fue reconocida mediante auto del 19 de noviembre de 2019²¹.

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 accionada²², calidad que le fue reconocida mediante auto del 21 de enero de 2013²³.

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 2012²⁴.

2.4.4. El señor **Jorge Hernán Soto Arias** también pidió ser reconocido como coadyuvante de la parte accionante²⁵, a lo que accedió el a quo en auto del 19 de noviembre de 2012²⁶.

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 proceso²⁷ y por auto del 12 de diciembre de 2018 se ordenó correr traslado para alegar de conclusión²⁸.

3. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

3.1. El Tribunal Administrativo del Tolima dictó sentencia el día 30 de mayo de 2019, en cuya parte resolutive 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 Kedadha 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 instalará 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 General de 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 Bitá 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 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 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. Preciso 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 estudio 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 concurren 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 Cediél 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 resolutive 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 pronunciarse 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 nexa 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 concesionarios 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 *Íbidem.*

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 Macrocuena 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 fuente 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 Macrocuena Magdalena – Cauca, iniciado en el 2018 en el marco del Consejo Ambiental Regional de la Macrocuena - CARMAC, presidido por ese Ministerio, se consolidó un plan de acción que incluye, además de la priorización del desarrollo del POMCA para el río 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 Macrocuena 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 Macrocuena.



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 resolutive 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 río 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 río 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 alinear 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.

Recalaron 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 tendría 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 resolutive 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 desaparecido, 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
<p>informe de Cortolima del 29 de septiembre de 2011.</p> <p>Según la sentencia éste da cuenta de los antecedentes de la declaratoria de agotamiento del recurso hídrico en la cuenca del río Coello y <u>"del alto impacto de la actividad minera sobre este recurso y la vida económica, social y ambiental de la región"</u> (subrayado cómo énfasis).</p> <p>En similar sentido, pronunció el Tribunal a folio 117 de la sentencia en la cual recogió las afirmaciones de Cortolima en el mencionado informe.</p>	<p><i>Dado que <u>no existe ningún título minero en fase de explotación</u>, 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.</i></p> <p><i>Respeto del proceso de sana crítica el Tribunal no tuvo en cuenta que Cortolima <u>no es un ente técnico imparcial</u> 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].</i></p>
<p>Copia de la función de advertencia de Contraloría del 19 de junio de 2011.</p> <p>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</p> <p>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.</p>	<p><u>Conclusión y alusión errónea a partir de un documento que fue posteriormente aclarado por la Contraloría</u> 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</p>



	<p>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.”</p> <p>Ahora que, en cuanto a la <u>aclaración de la Contraloría</u> 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 <u>La Colosa</u> 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 <u>no a Santa María</u>. 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.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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).</p>
<p>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</p>	<p>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</p>



<i>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)</i>	<i>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.</i>
DOCUMENTO CONPES 3570 DE 2009. <i>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.</i>	<i>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.</i>

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 OBJECCIÓN 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 DECRETADO POR 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 renunciaciones 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, alegó 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 concesionarios 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 hubieran 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 resolutive 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 resolutive 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 redundaba 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 traduciría 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 contravirtió 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 contrvirtieron 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 electoral⁵⁸ y, posteriormente, en asuntos relacionados con la protección de derechos colectivos, con alcances distintos por las Secciones Primera y Tercera de esta Corporación⁵⁹, 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 adelanta 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 jurisdicción⁶⁰ (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 admisión⁶¹. (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 <i>Ad Litem</i>)
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 respeto 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, (vii) la competencia del Legislador para determinar las áreas excluidas de la minería, a la luz del artículo 34 del Código de Minas, (viii) el presunto desconocimiento de derechos adquiridos como el de propiedad, debido proceso y libertad de empresa, (ix) la aplicación del principio de precaución, (x) la renuncia de AGA a dieciocho (18) de los veintidós (22) títulos mineros objeto del proceso, y (xi) 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 y de la preservación de recursos naturales que no 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 Río Coello (Río 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 río 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 violatorio 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 concesión⁸⁵:

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 describen⁹⁰:

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-

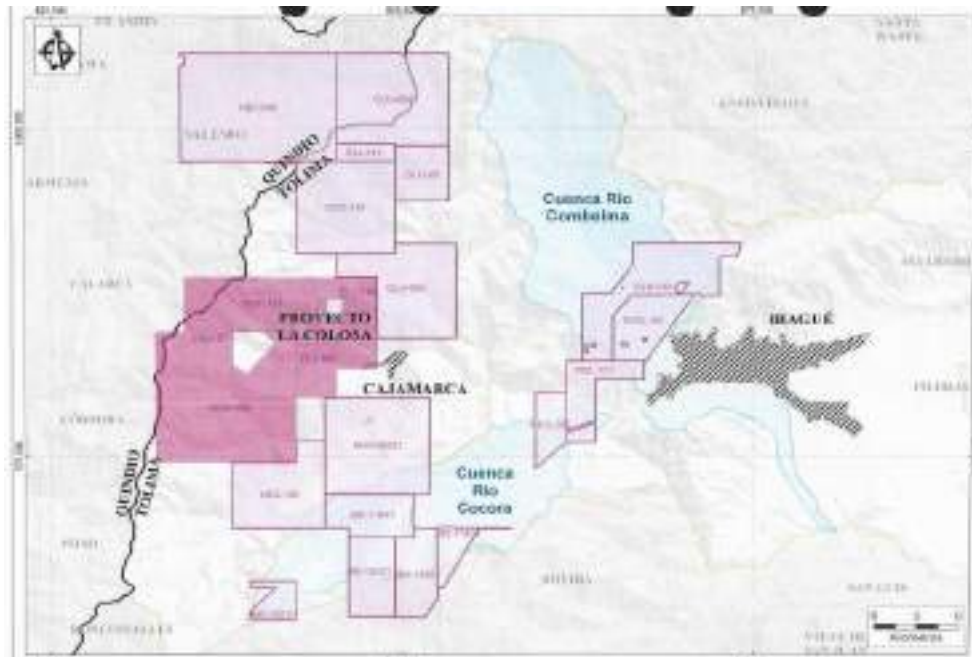


Nro.	Título	Ubicación – Municipio	Área concesionada
1	ELJ-113	Ibagué	562 ha y 2480 m ²
2	EKQ-102	Ibagué	1.906 ha y 4068 m ²
3	HEG-153	Cajamarca e Ibagué	3.725 ha y 5812 m ²
4	GLN-095	Ibagué	4519 ha y 3812.5 m ²
5	HHV-08231	Ibagué - Cajamarca	5.480 ha y 7135.5 m ²
6	GEB-10N	Ibagué – Anzoátegui	1.945 ha 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, así⁹¹:

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:

- JB6-14541⁹², HEM-095⁹³, JB6-14521⁹⁴, JB5-15421⁹⁵, JB5-15401⁹⁶ 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.