



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



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

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

<sup>100</sup> Consultado el día 18 de julio de 2020 a las 3:36 p.m.



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

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

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

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

<sup>101</sup> Folio 1961 a 1963 del Cuaderno nro. 10.

<sup>102</sup> Visible a folio 14 del Cuaderno de pruebas de Cortolima.



Dicho título cuenta como punto de arcifinio<sup>103</sup> la confluencia de las quebradas La Colonia con La Esmeralda<sup>104</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>103</sup> Es un lugar estable e inequívoco de fácil identificación tanto por los detalles fisiográficos en el terreno como en la cartografía nacional del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, el cual sirve como punto de amarre y de partida de un polígono minero de su levantamiento topográfico. Extraído de

<https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf>.

<sup>104</sup> Visible en el CD que obra en la carpeta de documentos reservados.

<sup>105</sup> Visible a folio 20 del Cuaderno de Pruebas de Cortolima.

<sup>106</sup> Visible en el CD que obra en la carpeta de documentos reservados.



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

Conforme al certificado de registro minero el punto de arcifinio del mencionado título es la confluencia de las Quebradas Dantas con la Quebradas San Julián<sup>108</sup>.

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

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

*PARAGRAFO: El presente acto administrativo no faculta al titular para adelantar trabajos de explotación minera*<sup>109</sup> (Subrayas de la Sala).

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

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

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

<sup>107</sup> Visible a folio 103 del Cuaderno de pruebas de Cortolima

<sup>108</sup> Visible a folio 170 ibídem

<sup>109</sup> Visible a folio 110 ibídem

<sup>110</sup> Folio 389 del Cuaderno nro. 2.



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

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

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

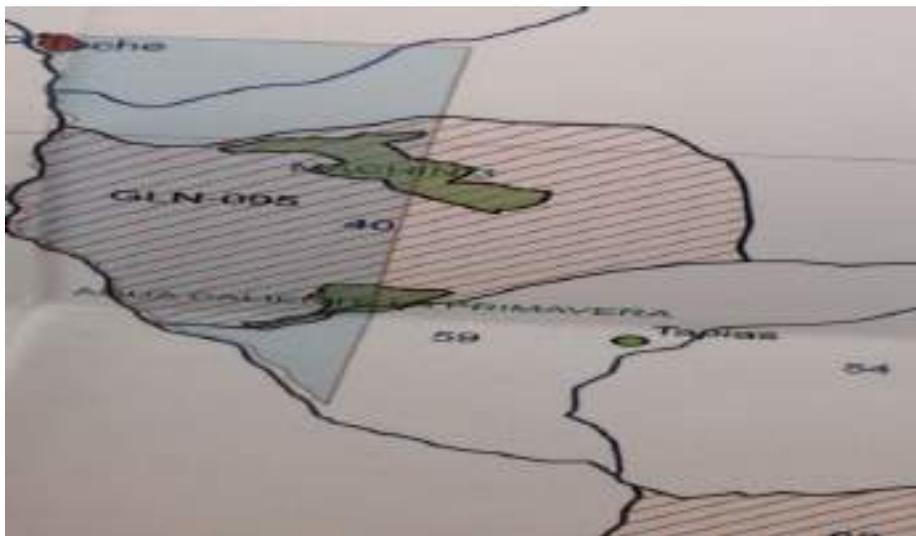
Además, en dicho informe se advierte que, como consecuencia de la medida cautelar adoptada en auto del 3 de septiembre de 2011, y confirmada por el Consejo de Estado mediante providencia del 19 de mayo de 2016, AGA no ha llevado a cabo ninguna labor minera en los mencionados títulos, por lo que no se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

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

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

<sup>111</sup> Folio 178 vuelto *ibídem*.

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



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

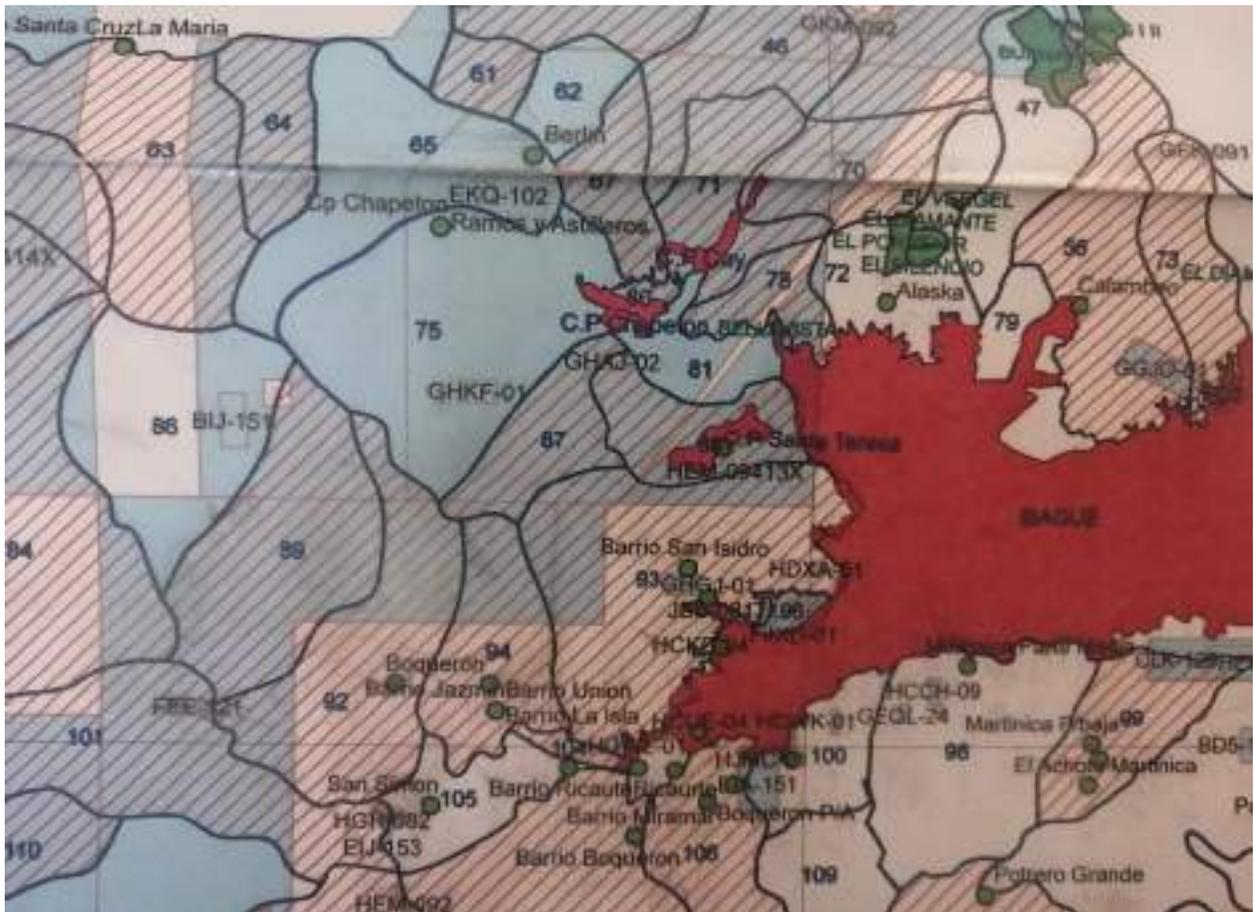
5.7.3.8. Por otro lado, obra en el plenario copia de la Resolución DSM No. 458 de 2009, por medio de la cual el INGEOMINAS otorgó licencia de explotación al título No. BIJ -151 en los siguientes términos:

El punto de arcifinio del citado título es la intersección de la Quebrada Cataima con la vía que Ibagué conduce a Tapias<sup>113</sup>.

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

<sup>112</sup> Folio 138 del Cuaderno nro. 1.

<sup>113</sup> Visible a folio 130 *ibídem*.



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

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



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

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

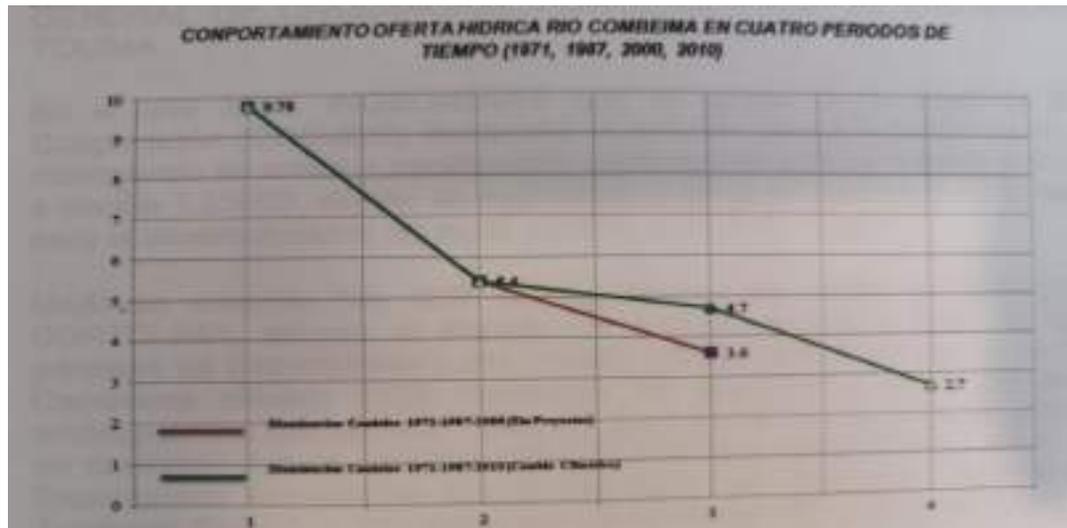
### 5.7.5. De la Cuenca Mayor del Río Coello y la Cuenca del Río Combeima

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

***“1. De la Cuenca Mayor del Río Coello hacen parte la Cuenca del Río Combeima ubicado dentro del Municipio de Ibagué, donde se encuentran los ecosistemas (Bosques, Suelo, Fauna y Agua) que captan el agua proveniente de las precipitaciones y deshielos del nevado del Tolima, regulando sus entregas en las diferentes épocas del año, garantizando la permanencia de caudales el 90% del año y surtiendo las bocatomas que captan el agua que abastece un gran porcentaje (85%) del total de la ciudad.***

*Así mismo, de **la Cuenca Mayor del Río Coello hace parte la Cuenca del Río Cocora** que abastecerá al Acueducto Complementario de la ciudad de Ibagué donde el Estado de manera directa (Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Municipio de Ibagué) ha efectuado inversiones del orden de 13.169 Millones de 62.365 Millones que se tienen programado invertir, con la finalidad de dotar a la ciudad de Ibagué de un Acueducto complementario y/o alterno.*

***2. En el año 1987, a través de un estudio contratado por CORTOLIMA con la Universidad del Tolima, se determinó que la cuenca del río Combeima presentaba reducciones significativas del caudal (Paso (Sic) de 10 m<sup>3</sup>/seg en el año 1971 a 5.4 m<sup>3</sup>/seg en el año 1987), además este estudio recomendó algunas acciones que han venido siendo implementadas a través de los años, como compra de predios, reforestación protectora, entre otras, la siguiente gráfica muestra la reducción de caudales a través del tiempo en la cuenca del río Coello.***



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

(...)

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

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



NOMBRE PREDIO	VEREDA	TITULO MINERO	EMPRESA	AREA TOTAL PREDIO
Agua Caliente - La Primavera	Toche	GLN-095	Anglogold Ashanti Colombia	41,26
Machin 3				126,3
Bellavista	Ambalá	DDTK-01	Fekdespatos El Vergel y CIA Ltda.	431,41
La Argentina	Ambalá			22,48
Buena Vista - Oulma	Ambalá	GLN-093	Anglogold Ashanti Colombia	39,3
La Cristalina	Villarestrepo			105,3
La Estrella	Calamboo parte baja			40,22
La Suiza	Villarestrepo			70,67
Pinares I y II	China Alta			105,58
El Humedal	Ambalá parte Alta			31,77
El Palmer	Juntas	JAS-08221	Oro Barracuda - Nancy Moreno	602,96
Humedal	Juntas			1325,11
Las Miras	Villarestrepo			259,66
La Morena	Villarestrepo			189,3
La Morena	China Alta	GEB-100	Anglogold Ashanti Colombia	227,23
Las Cristales	Ancón Tesorito	ILS-14011	Juan Ricardo Rueda Medina	79,32
TOTAL AREA ADQUIRIDA CORTOLIMA				3687,87

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

d) Pérdida de la regularidad del régimen hídrico ocasionado por la destrucción de la cobertura vegetal eventos continuos de 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 (entre otros por aumento de la temperatura, reducción de la precipitación; aumento de la población, aumento en los requerimiento de agua de las actividades productivas, frutos de los cambios citados anteriormente) generando conflictos entre el agua para consumo humano y las demás actividades productivas del Municipio, tal como se observa en el siguiente diagrama:

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>114</sup> Folio 135 a 142 del Cuaderno nro. 1.

<sup>115</sup> Folio 44 del informe.



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

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

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

*EL DIRECTOR GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL  
DEL TOLIMA “CORTOLIMA”*

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

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

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

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

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

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

**RESUELVE**

<sup>116</sup> Folio 73 *ibídem*.



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

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

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

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

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

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

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

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

*ARTÍCULO OCTAVO. - Se exceptúan las solicitudes de concesiones de agua que no generen consumo, tales como las destinadas para la oxigenación del agua o proyectos de generación de energía.”<sup>117</sup> (Subrayas de la Sala)*

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

<sup>117</sup> Folios 151 a 153 *ibídem*.



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

*“ACUERO No. 11 del 5 de agosto de 2003*

*(Por el cual se declara en ordenación las cuencas hidrográficas no compartidas en el área de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA)*

*El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA en ejercicio de sus facultades legales y estatutarias, en especial las definidas en el numeral 12 del artículo 29 de la Ley 99 de 1993, concordante con el artículo 34 numeral 3º de los estatutos de la Corporación, aprobados mediante resolución No. 878 del 15 de septiembre de 1995, y*

**CONSIDERANDO:**

*Que el artículo 80 de la Constitución Nacional, consagra a cargo del Estado la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los Recursos Naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Que el uso de los Recursos Naturales y demás elementos ambientales de una cuenca hidrográfica se debe realizar con sujeción a lo establecido en el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, sus normas reglamentarias y demás que las modifiquen o sustituyan.*

*Que el numeral 18 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, establece como función de las Corporaciones Autónomas Regionales, ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales.*

*Que para el efecto el Gobierno Nacional, mediante Decreto 1729 de 2002, reglamentó la Parte XIII, Título II, Capítulo III del Decreto Ley 2811 de 1974, estableciendo las finalidades, principios y directrices para la ordenación y el manejo de las cuencas hidrográficas y las acciones y plazos para su cumplimiento.*

*Que la ordenación y el manejo de las cuencas hidrográficas implica que los factores ecológicos y ambientales son tan importantes como los económicos (Sic) políticos y sociales y, de otro lado, que en una cuenca existen diferentes ecosistemas, conocimiento es necesario para establecer y orientar las formas de aprovechamiento que los grupos humanos pueden realizar, buscando en todo momento la sostenibilidad ambiental y la mejor calidad de vida.*

*Que existen en el departamento del Tolima Dieciocho (18) cuencas hidrográficas mayores, de las cuales catorce de ellas nacen y mueren en el mismo territorio tolimense y cuatro (4) se comparten con otros departamentos; esto hace que el área de jurisdicción de la corporación sea rica en oferta hídrica, situación que al interior de la autoridad ambiental del departamento fue determinada por el comité de ordenación, el cual es la herramienta e insumo básico para abordar este proceso planificador.*



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

Que en mérito de lo expuesto,

#### **ACUERDA:**

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

a) Cuenca Mayor del Río Coello (Código B.18), con un área de 178.292,2 ha.<sup>118</sup>

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

#### **“3. DIAGNÓSTICO Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA CUENCA DEL RÍO COBEIMA**

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

#### **“3.1. DESCRIPCIÓN Y CARÁCTERÍSTICAS GENERALES DE LA CUENCA DEL RÍO COMBEIMA**

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

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

<sup>118</sup> Folios 15 a 21 *ibídem*.



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

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)

### 3.3 USOS Y DEMANDA HÍDRICA DE LA CUENCA DEL RÍO COMBEIMA

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

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

Esta demanda hídrica, comparada con la de otras cuencas importantes en la región cómo lo son las cuencas de los Ríos Anaimé, con una demanda de 41.949 millones de m<sup>3</sup>/ año y del Río Cocora, con una demanda de 16 millones de M<sup>3</sup>/ año, evidencia que en la cuenca del Río Combeima se ejerce una mayor presión sobre el recurso hídrico.

### 3.4 PROBLEMÁTICA



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

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

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

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

(...)

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

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

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



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

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

(...)

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

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

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

“Resolución número 1765  
(20 ABR 2011)

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

LA DIRECTORA GENERAL DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA “CORTOLIMA”.

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

<sup>119</sup> Folios 22 a 71 del Cuaderno nro. 1.



### CONSIDERANDO:

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

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

*(...)*

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

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

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

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



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

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

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

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

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

#### 1-. VALOR DEL ÍNDECE DE ESCASEZ

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

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

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

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

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

## 2. – CURVA DE PERMANENCIA O DURACIÓN DE CAUDALES:

**La curva de permanencia o duración de caudales** de un curso de agua, es una función que relaciona el caudal de un río con la probabilidad de que este (Sic) caudal sea igualado o superado y es utilizada por gestionar o solucionar la mayoría de los problemas de recursos hídricos. En la construcción de la curva de permanencia o duración de caudales se utilizaron datos de caudales de la estación Payande (2121707), El Carmen (2121720) y Puente Carretera (2121712) para un período de 20 años (1988-2007) (Sic), es importante resaltar que estas estaciones que registran caudales, son propiedad del IDEAM.

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

- Otorgar concesiones de agua en función de caudales medios genera o generará grandes asociados al acceso al agua, toda vez que se presentan extensos períodos de tiempo en los cuales la oferta hídrica real está por debajo del caudal medio; lo que repercute en la sostenibilidad de los ecosistemas asociados a este recurso, y a la oferta en estos períodos (Sic) (por debajo del caudal medio) no será suficiente para suplir los diferentes usos en estos períodos de máxima escasez.
- Otorgar concesiones de agua en función de caudales mínimos (línea de color rojo en las gráficas citadas en el informe de Abril 16 de 2011), hará que los conflictos asociados en torno al recurso hídrico sean inmanejables toda vez que el recurso disponible para otorgar vía concesión es mínimo, limitando el desarrollo económico de la región, pero garantiza la sostenibilidad de los ecosistemas asociados al recurso hídrico.



- *Otorgar concesiones de agua en función de la curva de permanencia al 90% (línea de color verde en las gráficas citadas en el informe de Abril 16 de 2011) además de garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas asociados al recurso hídrico toda vez que se garantiza el 90% del tiempo existirá (según la serie de datos del IDEAM utilizada para el período 1988-2007 en las diferentes estaciones analizadas) una oferta hídrica superior al caudal determinado por el método de curva de permanencia al 90%; los caudales menores a los generados por esta curva de permanencia al 90%; los caudales menores a los generados por esta curva de permanencia al 90% serán inferiores y solo ocurrirán el 10% del tiempo, lo que permite reducir los conflictos asociados al recurso hídrico, entre otros.*
- *El caudal mínimo registrado para esta estación es de 12.05 m<sup>3</sup>/seg; el caudal ecológico (25% del caudal mínimo registrado) es de 3.01 m<sup>3</sup>/seg, lo que permite determinar que el caudal de reparto según los datos de esta estación es de 15.9 m<sup>3</sup>/seg, valor muy inferior a la demanda de agua calcula (Sic) en el POMCA para el río Coello, la cual es de 23.84 m<sup>3</sup>/seg.*

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

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

- Otorgar concesiones de agua en función de caudales medios genera o generará grandes conflictos asociados al acceso al agua, toda vez que se presentan extensos períodos de tiempo en los cuales la oferta hídrica real está por debajo del caudal medio; lo que repercute en la sostenibilidad de los ecosistema (Sic) asociados a este recurso, y la oferta en estos período (Sic) (por debajo del caudal medio) no será suficiente para suplir los diferentes usos en estos períodos de máxima escasez.
- Otorgar concesiones de agua en función de caudales mínimos, hará que los conflictos asociados en torno al recurso hídrico sean inmanejables toda vez que el recurso disponible para otorgar vía concesión es mínimo, limitando el desarrollo económico de la región, pero garantiza la sostenibilidad de los ecosistemas asociados al recurso hídrico.
- Otorgar concesiones de agua en función de la curva de permanencia al 90%, además de garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas asociados al recurso hídrico toda vez que se garantiza que el 90% del tiempo existirá (según la serie de datos del IDEAM utilizada para el período 1988-2005) una oferta hídrica superior al caudal determinado por el método de curva de permanencia al 90%; los caudales menores a los generados por esta curva de permanencia al 90% serán inferiores y solo ocurrirán el 10% del tiempo, lo que permite reducir los conflictos asociados al recurso hídrico, entre otros.
- Acorde al análisis anteriormente realizado, se concluye que no existe disponibilidad hídrica en las cuencas del Río Coello, para nuevas solicitudes de concesión de agua.



### 3. – EFECTO CAMBIO CLIMATICO (Sic)

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

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

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

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

Que en consecuencia se,

#### **RESUELVE:**

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

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

**ARTÍCULO TERCERO:** Contra la presente resolución no procede ningún recurso.<sup>120</sup>. (Subrayas de la Sala).

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

<sup>120</sup> Folios 154 a 161 del Cuaderno nro. 1.

<sup>121</sup> Visible a folios 599 a 643 de los Cuadernos nros. 3 y 4.

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

#### **“10.2 INDICADORES DE RÉGIMEN ANTRÓPICO**

*Estos indicadores implican actividades humanas que inciden directamente con el recurso hídrico que aportan las cuencas hidrográficas.*

##### **10.2.1 Índice de Uso del agua**

*El índice de uso del agua está definido por la relación porcentual de la demanda de agua que ejercen en su conjunto las actividades económicas y sociales con relación a la oferta hídrica neta disponible (OHn) que está determinada por la oferta total natural menos la oferta hídrica ambiental (IDEAM, 2010).*

(...)

*La presión generada por la demanda hídrica en las unidades hidrográficas de la Subzona Hidrográfica del río Coello, no refleja un cambio de categoría en condiciones secas, no obstante cabe resaltar que las unidades del río Combeima y río Coello son condiciones bastante críticas evidenciando que la presión generada por los usuarios concesionados de la Subzona Hidrográfica supera en gran escala su oferta hídrica, pasando de 174,72% (Muy Alto) en condiciones normales a 285,83% (Muy Alto) en condiciones secas, al igual que la unidad hidrográfica del río Coello que en condiciones normales refleja un IUA de 75,61% (Muy Alto) a 135,37% (Muy Alto) en condiciones secas; estos escenarios con certeza deben ser más críticos si se consideran los usuarios presentes en dichas unidades que se encuentran en la informalidad y que no fueron tenidos en cuenta en este estudio por ausencia de censos de usuarios en la zona.*

*A continuación, se pueden observar las variaciones del índice del uso del agua en las unidades hidrográficas de la Subzona Hidrográfica del río Coello, en condiciones climáticas normales y condiciones ambientales secas.*

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

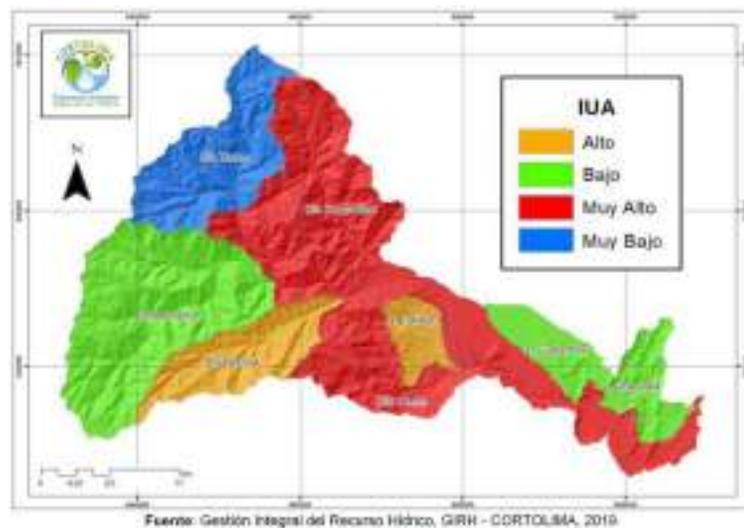
<sup>123</sup> *El mencionado acto administrativo es de carácter general por ende no requiere ser probado en virtud de lo previsto en el artículo 177 del CGP.*

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

UNIDAD HIDROGRÁFICA	IUA CONDICIONES NORMALES		IUA CONDICIONES SECAS	
	Índice	Categoría	Índice	Categoría
Río Coello	28.70	Muy Alto	28.21	Muy Alto
Tramo Río Coello	23.37	Muy Alto	18.27	Muy Alto
Río Cáncra	23.42	Alto	13.38	Alto
Quebrada Calleja	24.91	Alto	13.51	Alto
Río Bermejó	0.01	Bajo	7.29	Bajo
Quebrada Guatanday	2.08	Bajo	8.25	Bajo
Quebrada Chaguale	2.00	Bajo	4.26	Bajo
Río Toche	0.06	Muy Bajo	0.06	Muy Bajo

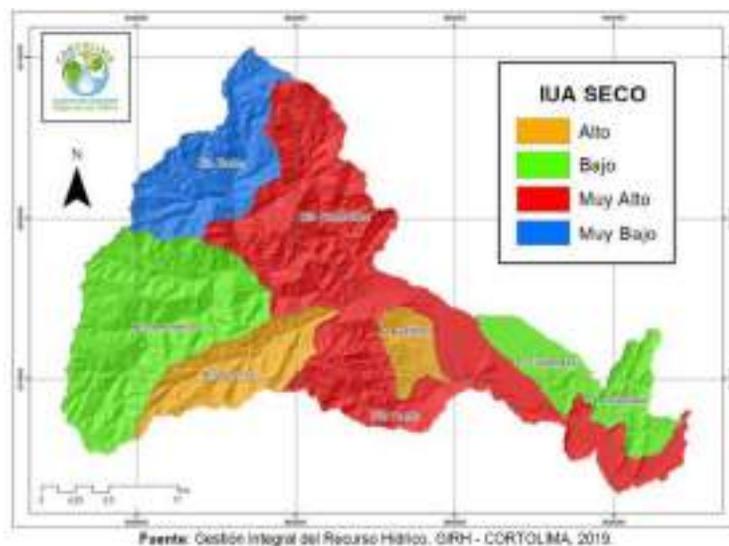
Fuente: Gestión Integral del Recurso Hídrico, GIRH - CORTOLIMA, 2019.

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



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

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



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

**10.2.2 Índice de Vulnerabilidad**

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

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

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

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

Fuente: IDEAM, 2010

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

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

(...)

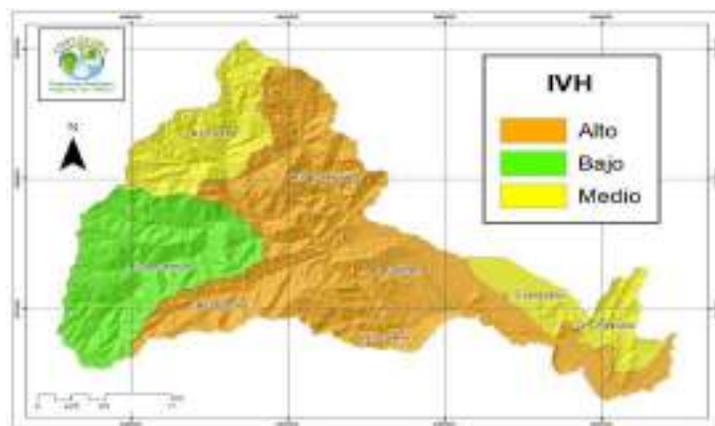
A continuación, se presentan los resultados del índice de vulnerabilidad para las 8 unidades hidrográficas de la Subzona Hidrográfica del río Coello, en condiciones climáticas normales y condiciones climáticas secas.

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

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

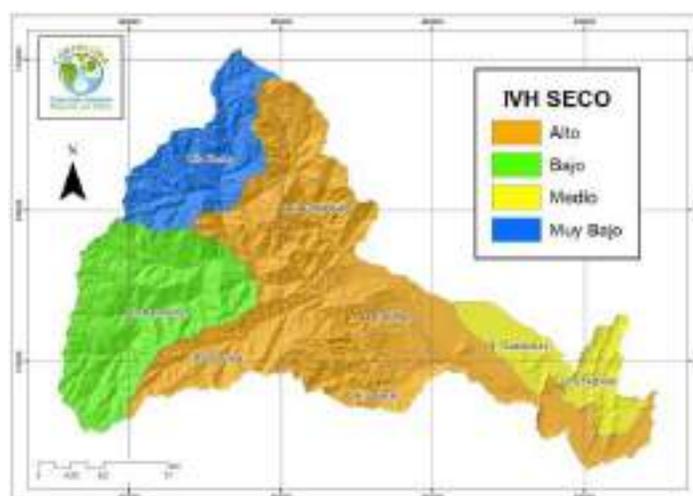
Fuente: Gestión Integral del Recurso Hídrico, GIRH - CORTOLIMA, 2019.

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



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

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



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



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

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

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

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

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



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

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

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

<sup>124</sup> De esto también da cuenta el dictamen pericial elaborado por la empresa EYCGLOBAL.

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

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

#### 5.7.7. De las actividades de exploración y explotación minera.

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

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



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

*hay reglas que deben ellos cumplir en caso, no es un permiso pero son las reglas generales de evaluación ambiental”<sup>125</sup>. (Subrayas de la Sala)*

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

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

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

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

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

<sup>125</sup> Folio 753 del Cuaderno de apelación de la medida cautelar.

<sup>126</sup> Visible a folios 883 a 884 ibídem.

<sup>127</sup> Visible a folio 887 ibídem.



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

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

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

<sup>128</sup> Visible a folio 893 *ibídem*.



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

Sobre el particular el último testigo en cuestión señaló:

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

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

<sup>129</sup> Folios 5 a 11 del Cuaderno de pruebas Anglogold Ashanti Colombia S.A.

<sup>130</sup> Folios 20 a 25 *ibídem*.

<sup>131</sup> Folio 25 a 29 *ibídem*.

<sup>132</sup> Folios 72 a 75 *ibídem*.

<sup>133</sup> Folios 101 a 109 *ibídem*.



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

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

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

<sup>134</sup> Visible a folios 20 a 25 *ibídem*.

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

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

#### *“Evaluación de Impactos Ambientales*

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

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

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

#### *6.1 Identificación de Impactos Ambientales*

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

<sup>135</sup> Visible a folios 91 a 109 *ibídem*.

<sup>136</sup> Visible a folios 57 a 59 del CD que obra en el Cuaderno de pruebas de la sociedad Negocios Mineros S.A.

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

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

ACTIVIDADES  IMPACTOS POTENCIALES		ACTIVIDADES GENERALES Y ESPECÍFICAS DE LA EXPLORACIÓN GEOLÓGICA DEL SUBSUELO												
		PLANIFICACIÓN			OPERATIVA		DESAMANTILAMIENTO							
		Organización de permisos	Socialización	Continuación de permisos	Procesos y Guías de exploración	Información y planes de salud	Limpieza de áreas ocupadas	Información a la comunidad	Clausura de pozos, perforaciones y plantas					
COMPONENTE AMBIENTAL	ABIÓTICO	Cambios en la calidad físico-química del agua												
	Afectación de la dinámica de aguas superficiales y subterráneas													
	Sedimentación de cuerpos de agua													
	Emisión de material particulado y de gases													
	Generación de ruidos													
	Remoción en masa y pérdida del suelo													
	Contaminación del suelo													
	Generación de estériles y escoriales													
	Desestabilización de pendientes													
	BIÓTICO	Remoción y pérdida de coberturas vegetal												
Afectación de comunidades faunísticas														
SOCIAL	Generación de expectativas													
	Generación de empleo													
	Cambios en el uso del suelo													
	Afectación del patrimonio cultural													
Modificación del paisaje														

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

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

*“Evaluación de Impactos Ambientales*

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

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

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

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

<sup>137</sup> Extraído de <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/explotacion.pdf>, el 3 de agosto de 2020 a la 12:25 p.m.

<sup>138</sup> Visible en el CD que obra en el Cuaderno de pruebas de Negocios Mineros S.A.



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### **“5.3.3. Del principio de precaución.**

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

**“Artículo 1°. Principios Generales Ambientales.** La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

(...)

**6.** La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

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

*“Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.*

*Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:*

- 1. Que exista peligro de daño;*
- 2. Que éste sea grave e irreversible;*
- 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;*
- 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.*
- 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.*

*Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este*



*sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución*<sup>139</sup>.

*Así las cosas, es claro que la aplicación del principio de precaución debe hacerse de manera que se observen los requisitos antes mencionados pues no hacerlo puede derivar en la adopción de decisiones arbitrarias, e incluso contrarias a derecho, que se toman, por ejemplo, bajo esquemas de incertidumbre total o en ausencia de un peligro de daño grave e irreversible.*

*En efecto, y como también lo ha sostenido la doctrina, “(e)l análisis racional inicial debe hacerse sobre los riesgos que existen para la actividad, no siendo oponible la simple ignorancia, que no es asimilable a la incertidumbre. En otras palabras: el juicio racional no parte de una falta total o absoluta de elementos sobre los que se pueda discernir para establecer qué riesgos en el ambiente se producen, asumen y concilian al momento de enfrentarlos; por el contrario, tiene en cuenta un mínimo de conocimiento racional que siendo insuficiente, incompleto o débil en sus presupuestos de certeza, genera, en función de cierta doctrina, una “duda hiperbólica”*<sup>140</sup>.

*En ese orden de ideas, se destaca que uno de los elementos esenciales del principio de precaución es la existencia de un mínimo de certeza que, aunque insuficiente e incompleto, permite partir de un punto cierto y no de una ignorancia absoluta. Esto, además, sirve para diferenciar el principio de precaución del de prevención, los cuales son muchas veces utilizados indistintamente. Como se indicó, el principio de precaución parte de que exista un mínimo de seguridad sobre los efectos de la actividad, mientras que el de prevención parte de que se produzca certidumbre en ellos*<sup>141</sup>. (Subrayas de la Sala).

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

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

<sup>139</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-293 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>140</sup> Briceño, Andrés (2017). *El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales*. Universidad Externado de Colombia, p. 40.

<sup>141</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 25 de enero de 2019. Proceso radicado número: 85001 23 33 000 **2014 00218** 02. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.



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

“El principio de prevención tiene aplicación en aquellos casos en los cuales es posible identificar las consecuencias que una medida puede tener sobre el medio ambiente. La precaución encuentra su fundamento normativo internacional en la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y la Declaración de Río de 1992.

La prevención, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, tiene dos elementos claves: i) el conocimiento previo del riesgo de daño ambiental y ii) la implementación anticipada de medidas para mitigar los daños. Este se materializa en mecanismos jurídicos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones<sup>142</sup>.

En efecto, la Corte Constitucional en sentencia T-080 de 2015 determinó que el principio de prevención tiene por objetivo “que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas - regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave”.

En otra oportunidad, la misma Corte se refirió a la utilidad del principio de prevención en los siguientes términos: “se ha producido, en nuestros días, una toma de consciencia de que no basta con reparar (modelo curativo) sino que se impone prevenir (modelo preventivo), y ello convierte al principio de prevención en uno de los grandes principios estructurales de este sector del derecho internacional público. La finalidad o el objeto último del principio de prevención es, por tanto, evitar que el daño pueda llegar a producirse, para lo cual se deben adoptar medidas preventivas<sup>143</sup>”<sup>144</sup>.

La Corte Internacional de Justicia, en relación con los principios de precaución y prevención, ha señalado: “La Corte es consciente de que, en el ámbito de la protección del medio ambiente, la vigilancia y la prevención son necesarias en razón del carácter a menudo irreversible de los daños al medio ambiente y de las limitaciones inherentes al propio mecanismo de reparación de este tipo de daño<sup>145</sup>”.

En esa misma dirección, en la Opinión Consultiva n.º OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, proferida por solicitud de Colombia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos delimitó las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la protección al medio ambiente. Adicionalmente, estableció las condiciones que debe tener todo estudio de impacto ambiental en relación con una actividad que pueda tener repercusiones negativas para el medio ambiente,

<sup>142</sup> Corte Constitucional, sentencia T-733 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>143</sup> Cita del original. Estudio realizado por Patricia Jiménez de Parga y Maseda denominado “Análisis del principio de precaución en derecho internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea”. Cfr. Política y Sociedad. 2003. Vol. 4. Núm. 3. Departamento de Derecho Internacional Público y Privado, Universidad Complutense de Madrid. Págs. 7-22. Corte Constitucional, sentencia C-595 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>144</sup> Corte Constitucional, sentencia C-449 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>145</sup> Cita del original. CIJ: Gabčíkovo Nagymaros 1997, pág. 140



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

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

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

*“El mencionado principio facilita el proceso de armonización de las tensiones existentes entre el uso y la explotación de los recursos naturales; con la necesidad de conservar y proteger el ambiente<sup>148</sup>. En efecto, el artículo 80 de la Carta Política consagra una garantía estatal de racionalización de los recursos naturales, a través de la cual se establecen pautas de preservación del ambiente en la estrategia de crecimiento económico que promueva el Estado.*

*A nivel normativo, el artículo 3º de la Ley 99 de 1993, define el desarrollo sostenible como aquel que: “[...] conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus*

<sup>146</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf) (Párrafos 141 a 173).

<sup>147</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Auto del 17 de septiembre de 2019. Proceso radicado número: 11001 03 26 000 **2018 00140** 00. Consejera Ponente: María Adriana Marín

<sup>148</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés (E1), sentencia de 17 de agosto de 2017, Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00114-01(AP)

*propias necesidades [...]”. En igual sentido, la Ley 1523 de 2012<sup>149</sup>, dispuso en su artículo 3° que: “[...] el desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres [...]”.*

*Cabe precisar que este concepto también se nutre de diversos compromisos multilaterales de los Estados. Particularmente, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, el informe Brundtland de 1987, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 22 de junio de 2012 y la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático de 2015, entre otros.*

*Estos instrumentos internacionales ponen de presente la necesidad de promover políticas que mantengan y expandan la base de los recursos naturales desde una estrategia de equidad intergeneracional, la cual reconoce que: i) es necesario preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras; ii) la explotación de los recursos debe ser sostenible, prudente y racional; y, iii) las consideraciones medioambientales deben ser parte de los planes de desarrollo.*

*En efecto, recientemente el Estado Colombiano suscribió el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y aprobado mediante Ley 1844 de 2017, en cuyo marco el gobierno nacional reitera el compromiso global de armonizar el bienestar de las personas con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente sea considerado como parte fundamental del proceso de desarrollo.*

*Sin embargo, esta actividad de ponderación de ambos bienes jurídicos, no resulta sencilla. Por ello, esta Sección, en la sentencia de 21 de junio de 2001, recordó que el Estado que no puede frenar el desarrollo cuando este sea sostenible. Es decir, aquel que “[...] lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar los recursos, ni deteriorar el ambiente [...]”<sup>150</sup>.*

*Sumado a ello, en la sentencia de 18 de marzo de 2010, la Sección Primera de esta Corporación judicial, al reconocer el escenario complejo que afrontan las autoridades públicas en la interpretación del principio de desarrollo sostenible, puso de presente que: “[...] el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural [...]”<sup>151</sup>.*

<sup>149</sup> por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres

<sup>150</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

<sup>151</sup> Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.



*De igual manera, conforme al criterio jurídico definido en la sentencia de 28 de marzo de 2014<sup>152</sup>, el concepto de desarrollo sostenible posibilita el desarrollo de actividades productivas que conduzcan al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.*

*Por lo anterior, es dable concluir que, a nivel normativo y jurisprudencial, el elemento de sostenibilidad sirve de derrotero para identificar los límites de la estrategia de desarrollo económico. En efecto, la definición de los parámetros de preservación y conservación del ambiente, efectuada con miras a garantizar la subsistencia de las generaciones futuras, puede llegar a reducir el alcance de otros derechos y libertades de contenido económico.*

*Es por ello que el juez de la acción popular debe aplicar el régimen jurídico guiado por el principio de desarrollo sostenible, garantizando en todo caso un ejercicio de ponderación de los derechos que reconozca en el crecimiento económico, la estrategia para superar las problemáticas sociales presentes; y, en la protección ambiental, el mecanismo para garantizar la supervivencia de las generaciones futuras.*<sup>153</sup> (Subrayas de la Sala)

Así las cosas, de la revisión de la providencia apelada no se observa que se haya incurrido en errada de valoración probatoria o una equivocada interpretación y aplicación del principio de precaución, que lleve inexorablemente a que sea revocada por este aspecto, tal como lo solicitan los apelantes, en tanto se advierte riesgo de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica, lo que amerita que sean protegidos.

Ahora, la Sala no comparte lo dicho por los apelantes al endilgar al *a quo* omisión en la valoración probatoria, pues la providencia recurrida se ocupó de describir una a una las pruebas recaudadas en el proceso, tal como consta a folios 2688 a 2702, y en la parte considerativa efectuó la apreciación de aquellas que a su juicio demostraban de forma suficiente el riesgo que representan las actividades mineras en la cuenca de los ríos Coello, Combeima y Cocora, y que sustentó la aplicación del principio de precaución, lo cual impone precisar que el objeto de la decisión aquí adoptada lo es

<sup>152</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

<sup>153</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 19 de diciembre de 2018. Expediente nro. 15001233300020140022302. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.



la salvaguarda por el riesgo de vulneración y no la vulneración en sí misma, dado que, como quedó advertido en líneas precedentes, no hay constancia del desarrollo de actividades orientadas a la ejecución de los títulos mineros que hayan llegado a afectar el entorno descrito.

Tampoco son de recibo los reparos esgrimidos por el Ministerio de Minas y Energía y de la ANDJE relativos a que con simples sospechas fueron suspendidas las actividades mineras debidamente habilitadas y cobijadas por el principio de legalidad, al estar suficientemente demostrada la amenaza que el ejercicio de actividades de dicha naturaleza puede ocasionar en un ecosistema deteriorado y de gran importancia para el país, como lo son las cuencas de los Ríos Combeima, Coello y Cocora. En este punto, es menester recalcar que esta Sección ha sostenido que, por mandato de los artículos 79 y 80 de la Carta Política, la protección del medio ambiente debe prevalecer incluso sobre los derechos que otorguen la licencias o contratos de concesión minera; veamos:

*“Cabe resaltar que, si bien es cierto que el ordenamiento jurídico permite que exista en cabeza de un particular un contrato de concesión minera y una licencia ambiental que lo habilite desarrollar actividades mineras en determinada área, también lo es que de acuerdo con la naturaleza de los derechos que se adquieren, la Constitución Política, en su artículo 79, impuso al Estado la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.*

*Asimismo, no debe olvidarse que de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 ibídem, el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

(...)

*Finalmente, para la Sala no son de recibo los argumentos de los recurrentes relacionados con los derechos adquiridos en virtud de la existencia de un contrato de concesión debidamente suscrito y una licencia ambiental que se encuentra en firme, pues por mandado constitucional la protección al medio ambiente deberá prevalecer respecto a los derechos adquiridos mediante contratos de concesión minera y actos administrativos que otorgan las autoridades ambientales para el desarrollo de proyectos de exploración y explotación minera (licencia ambiental).”<sup>154</sup>*

<sup>154</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 13 de julio de 2017. Procedo Radicado número 15001 23 33 000 2014 00233 01. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.



Además, debe resaltarse que en el presente asunto tampoco se consolidó la situación jurídica de los concesionarios, como quiera que para esos efectos se exige tanto la obtención de título como el licenciamiento, aspecto este último que no se materializó.

Bajo ese entendido, encontrándose probada la amenaza de vulneración de los derechos colectivos invocados por los títulos GLN-094, GLN-095, CG3-145, GLT-081 y BIJ-151, procederá la Sala a estudiar si en ese contexto son procedentes los demás reparos expuestos en los correspondientes recursos de apelación para revocar la sentencia de primera instancia.

#### **5.8. De la controversia en relación con los títulos mineros vigentes.**

Observa la Sala que los recurrentes reprochan que el Tribunal en la sentencia recurrida debió efectuar el estudio de la presunta vulneración de los derechos colectivos invocados en el libelo introductorio, sólo sobre los títulos mineros activos o vigentes, como quiera que la mayor parte de las concesiones mineras fueron objeto de renuncia por los respectivos petitionarios.

Así las cosas, lo primero que deberá evaluarse es si es cierta tal afirmación. Sobre el particular en el mencionado proveído se dijo lo siguiente:

*“Es importante señalar que la Sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A. hoy Sociedad Kedahda S.A.(Sic) en una acción altruista, renunció a los 18 de los 22 contratos de concesión inicialmente otorgados que hacen parte de esta acción popular y actualmente solo quedan 4 títulos mineros en cabeza de AngloGold involucrados en la demanda, GLN – 094, GLN – 095, CG3 – 145, CG3 – 145 Y GLT- 081, lo que confirma lo señalado en las consideraciones expuestas en precedencia, pues con el ejercicio de los contratos de exploración minera se genera un grave riesgo para la cuenca mayor del río Coello (Ríos Cocora y Combeima), y con ello una afectación a los derechos colectivos a gozar de espacio público libre de contaminación, goce de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, prevención de desastre técnicamente previsibles, seguridad y salubridad públicas, deprecados por el actor popular. En razón a la renuncia a los 18 títulos mineros realizada por la Sociedad AngloGolqd Ashanti Colombia S.A. hoy Sociedad Kedahda S.A. (Sic), las ordenes que emita la Sala recaerán exclusivamente sobre los cuatro contratos de concesión en cabeza de la sociedad (GLN – 094, GLN – 095, CG3 – 145, CG3 – 145 Y GLT- 081). Los contratos de concesión otorgados en la zona constituyen una amenaza para los ecosistemas y recursos hídricos.”<sup>155</sup> (Subrayas de la Sala).*

<sup>155</sup> Visible a folio 2745 del Cuaderno No. 14.



Sin embargo y en contradicción a lo dicho, en la ordenes VI y X del numeral quinto de la sentencia del 30 de mayo de 2019 se indicó:

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

(...)

*“XX. Se ordena a la Nación Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo Sostenible (Sic), la Agencia Nacional de Minería, la Autoridad de Licencias Ambientales -ANLA-, CORTOLIMA y el Municipio de Ibagué, para que inicien las acciones administrativas de su competencia, encaminadas activar la póliza minero ambiental, con ocasión de los títulos mineros GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HEM-095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKG-102 y FEE-121, BIJ-151, HEB-166 y JAS-08221, cuya verificación se compruebe estén siendo ejercidos en las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello.”<sup>156</sup>*

Posteriormente, en providencia del 4 de julio de 2019, el Tribunal negó la aclaración en relación sobre ese punto bajo los argumentos que pasan a transcribirse:

*“3.8. La sentencia no es clara en cuanto al número de títulos mineros comprendidos por las órdenes impartidas por el Despacho.*

*En providencia se emitieron una serie de medidas de manera integral, amparadas bajo el principio de precaución, para proteger las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, es por ello que la Sala radicó en cabeza de la Autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería y la Autoridad ambiental (Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA- y CORTOLIMA) la verificación de los títulos mineros, y la delimitación del área de protección de los contratos de concesión GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HEM-095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKG-102 y FEE-121, BIJ-151, HEB-166 y JAS-08221, previo estudio integral por parte de la Universidad del Tolima, se aclara que la orden recae sobre todos los títulos.*

*Se le pone de presente al apoderado judicial de la parte demandada Anglo Gold Ashanti S.A., que la acción popular no es el mecanismo idóneo para atacar los elementos técnico y la legalidad de la Resolución No 1765 de 2011, expedida por CORTOLIMA.*

<sup>156</sup> Visible a folios 2757 a 2759 del Cuaderno No. 14.



3.2. La sentencia omitió pronunciarse sobre el caso particular de los títulos mineros GLN – 094, GLN – 095, CG3 -145 y CTL – 081.

*Se le pone de presente al apoderado judicial de la parte demandada Anglo Gold Ashanti S.A., que la acción popular no es mecanismo idóneo para emitir un pronunciamiento respecto de los contratos de concesión minera, en razón a ello se ordenó únicamente la suspensión de los títulos de concesión minera al interior de las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, previa verificación de la autoridad minera y ambiental, conforme el estudio integral, sociológico y económico por parte de la Universidad del Tolima, en el que se deberán determinar los daños pasados, presente y futuros, amparado en el principio de precaución. Es decir que la acción popular no atacó la propiedad de la demandada sobre los contratos de concesión minera, únicamente ordenó la suspensión de todos los contratos de explotación y exploración minera al interior de las Cuencas de los ríos Comebeima, Cocora y Coello.*

*Respecto de la ubicación de los títulos de concesión minera y su afectación a las Cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, los mismos fueron analizados conforme el capítulo del material probatorio (fls. 2688 a 2702 vto).*

*El señor apoderado de AngloGold Ashanti S.A. afirma la renuncia a varios contratos de concesión minera, se insiste en la aplicación del artículo 167 del Código General del Proceso “Incumbe a la partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (...)”, esto quiere decir que AngloGold Ashanti Colombia S.A., tenían la carga procesal de demostrar las renunciaciones de los mencionados contratos”<sup>157</sup> (Subrayas de la Sala).*

En ese contexto, observa la Sala que, si bien el Tribunal en la sentencia del 4 de julio de 2019 hizo referencia a que la sociedad AGA renunció a dieciocho (18) de los títulos mineros que eran objeto de la acción popular de la referencia, por lo que en la actualidad la misma sólo era titular de cuatro (4), a saber, los identificados con número GLN – 094, GLN – 095, CG3 - 145 y GLT - 081, y que dicha circunstancia imponía que las órdenes adoptadas únicamente versaran sobre éstos últimos, lo cierto es que tal mención fue claramente omitida en la parte resolutive del fallo impugnado y en el auto del 4 de julio de 2019, en las cuales se profirieron mandatos sobre la totalidad de concesiones mineras que fueron objeto de la presente acción popular.

Bajo tal perspectiva, observa la Sala que asiste razón a la parte recurrente respecto que el análisis de vulneración de los derechos colectivos invocados únicamente podía realizarse sobre los títulos mineros vigentes, puesto que, como se vio en el numeral 5.7.4. de esta providencia, las concesiones que fueron objeto de renuncia no constituyen ningún riesgo para el recurso hídrico dado que las mismas no cuentan con ningún tipo de habilitación para desarrollar alguna actividad minera.

<sup>157</sup> Visible a folios 2918 y 2019 del Cuaderno No. 15.



5.8.1. En consonancia con ello, la Sala, desde el punto 5.7.3. de la presente providencia, abordó la valoración probatoria únicamente sobre los contratos de concesión vigentes, dado que, como se dijo en el acápite correspondiente, las actividades mineras allí autorizadas constituían una amenaza para las Cuencas de los Ríos Combeima y Coello.

### **5.9. De la controversia en relación con el dictamen pericial.**

Respecto del dictamen pericial que fue decretado en el trámite de primera instancia a cargo de la Universidad del Tolima, los empresas recurrentes, la ANDJE, la ANM y el Ministerio de Minas y Energía controvierten que: (i) el mismo era abiertamente improcedente dado que dicha entidad había emitido varios pronunciamientos en contra de la minería de la región, y (ii) en la sentencia recurrida no existió pronunciamiento en lo atinente a la objeción por error grave invocada en relación con el mencionado experticio.

5.9.1. Pues bien, en lo que hace al primer punto, observa la Sala que, mediante escrito calendado el 25 de junio de 2014, el apoderado judicial de la empresa AGA invocó diversas objeciones sobre el dictamen pericial a que se ha aludido, tales como que los funcionarios de dicha institución educativa se encontraban inmersos en la causal de recusación determinada en los artículos 150, numeral 12, y 235 del Código de Procedimiento Civil.

Dicho reparo fue resuelto por el Tribunal en auto del 15 de junio de 2014, en el que se indicó lo siguiente:

*“La anterior solicitud de impedimento respecto a la Universidad del Tolima se rechazará, en cuanto las causales que consagra el artículo 149 del CPC, aplicables por expresa remisión del artículo 235 ibídem a los peritos, están dirigidas a las personas naturales, toda vez que son a éstas a las que se les puede predicar sentimientos positivos o negativos que vicien su imparcialidad y no hacía una institución.*

*Adicionalmente se debe precisar que la prueba decretada por el Despacho es la contemplada en el artículo 233 del CPC esto es la prueba pericial, la cual difiere a los informes técnicos de entidades y dependencias oficiales reglamentada en el artículo 243 del mismo estatuto.*



De esta manera, es oportuno indicar que de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil, la prueba pericial se caracteriza por expresar conceptos cualificados de expertos en materias científicas, técnicas o artísticas, motivo por el cual quien lo remite no expresa hechos, sino conceptos técnicos relevantes en el proceso y su intervención tiene como objetivo emitir juicios especializados que ilustran al juez sobre aspectos que son ajenos a su saber, no es una manifestación de conocimientos espontánea del perito sino tal y como lo ha reconocido nuestra legislación es una prueba calificada.

En ese orden de ideas, no se puede considerar que las manifestaciones unilaterales y generales sobre la minería de algunos de los funcionarios de la institución educativa vicien la imparcialidad de las personas que se van a designar para rendir la prueba técnica, en cuanto, como se expresó con anterioridad, los impedimentos y recusación se interponen contra las personas naturales y no jurídicas.

Además de lo atrás expuesto, debe tenerse en cuenta que la solicitud de impedimento resulta inoportuna, toda vez que, las recusaciones que se realizan a los peritos por las partes deben solicitarse dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto que los designe, término que se encuentra ampliamente superado en cuanto el auto proferido el 3 de junio de 2014, mediante el cual se nombró al señor HENRY GARZÓN SÁNCHEZ de la lista que remitió el Decano de la Facultad de Ingeniería Forestal, fue notificado por estado el 5 del mismo mes y año, y la solicitud de impedimento se presentó el 25 de junio.

Así las cosas, se rechazará la solicitud presentada por el apoderado de la sociedad ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., respecto a la configuración del impedimento de la Universidad del Tolima, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia”<sup>158</sup>(Subrayas de la Sala).

Así pues, teniendo en cuenta que el Tribunal Administrativo del Tolima, en providencia del 15 de junio de 2014, la cual se encuentra en firme, resolvió la inconformidad que vuelven a invocar los memorialistas sin allegar elementos de juicio nuevos que permitan adoptar una decisión en un sentido diferente, la Sala prohija lo definido en primera instancia.

5.9.2. Por otro lado, deberá la Sala definir si es cierto que el Tribunal omitió el análisis frente a la objeción por error grave que propuso AGA respecto del dictamen pericial practicado por la Universidad del Tolima, para lo cual resulta útil referir lo expuesto en la providencia de primera instancia sobre el particular:

*“Cuaderno Dictamen pericial -Universidad del Tolima*

*Concepto elaborado por la Universidad del Tolima de fecha 24 de junio del 2016, relacionado con el ejercicio de la actividad minera en el Departamento del Tolima, por parte de AngloGold Ashanti S.A., en el que aducen serias inconsistencias por parte de la Sociedad en el desarrollo de su proyecto minero (fls. 1 a 15):*

<sup>158</sup> Visible a folios 1755 y 1756 del Cuaderno No. 9.



"...También es claro que la identificación y análisis de "las tendencias regionales" para su "uso posterior en el proceso de evaluación de impacto y..." no aparece en el citado estudio, que por lo demás no establece ni las tendencias anunciadas ni las variables sobre las cuales están serían observadas. Si así fuera se tendría que haber considerado, además de los supuestos beneficios económicos derivados de la actividad minera, por ejemplo, cuáles serían las tendencias relacionadas con los posibles cambios en los comportamientos de la demanda hídrica para la producción agropecuaria sobre el valle del Magdalena, incluidos allí los adicionales impactos derivados de la contaminación de las fuentes hídricas que abastecen acueductos comunitarios.

También debe llamarse la atención acerca del no cumplimiento de los términos de referencia que para el estudio del medio social establece el documento "TÉRMINOS DE REFERENCIA. Estudio sustentatorio de Ley 2759, con miras a evaluar y decidir sobre las solicitudes de sustracción de áreas requeridas para dichas actividades", del MAVDT.

(...)

Otro aspecto que llama poderosamente la atención es el anuncio, sin desarrollo, de un "sitio propuesto de embalse", en un sector de la cuenca del río Bermellón, arriba de la cabecera urbana de Cajamarca, no obstante la contundencia del mismo "Estudio Geomorfológico" que soporta altísima vulnerabilidad de toda el área en el cual se encuentra enmarcado el proyecto. Sorprende que no aparezca en el informe respectivo una sola consideración sobre los posibles: impactos y riesgos de la construcción de un embalse, en un sitio tan vulnerable y crítico del área, sobre todo cuando de por medio y a escasos kilómetros se encuentra la cabecera urbana del municipio, construida además sobre una terraza poligénica, igualmente vulnerable ante e3zientos como un eventual avenida torrencial. La imagen siguiente muestra este aspecto, poco divulgado a la opinión pública del Tolima: Figura 1).

Sorprende que el estudio denominado "Informe final geomorfología", se quede en la mera descripción del paisaje y no advierta las gravísimas implicaciones que las acciones previstas en una eventual exploración llegarían a tener sobre el área de intervención del proyecto. De las diversas imágenes que tal informe presenta, basta con una para observar lo dicho (Figura 2). Lo anterior se sustenta en cursos formales de Geografía Físico de Colombia lo que permite argumentar lo expuesto. Finalmente, estos son apenas dos casos de los que se pueden mostrar como lamentables en los estudios aportados por la empresa minera.

(...)

Procesos históricos han mostrado como las cuencas de los ríos Coello, Combeima y sus subcuencas tributarias son vulnerables frente a la disponibilidad del recurso hídrico tanto para consumo humano de la población creciente como por factores ambientales propios del cambio y variabilidad climática, lo que ha hecho necesario la implementación de decisiones administrativas de las administrativas de las autoridades ambientales locales para garantizar la disponibilidad de dicho recurso. Tanto para la población rural como urbana del municipio de Ibagué.

Concepto de fecha 24 de abril del 2017, realizado por la Universidad del Tolima, conforme las preguntas formuladas por el IBAL S.A. E.S.P. oficial, en donde se da cuenta de los impactos medioambientales al ecosistema por parte del ejercicio de la minería (fls. 96 a 109):



*"...Todas las actividades humanas interactúan de alguna manera con el entorno donde se llevan a cabo, es decir, general cambios en las condiciones ambientales lo que en buena medida generan una alteración en la calidad ambiental de los elementos del ambiente.*

*Se han realizado un número importante de estudios donde se ha evidenciado que las actividades antropogénicas -en particular las de minería- inciden de manera directa e indirecta en los diversos procesos que se dan en los ecosistemas acuáticos y terrestres. Los efectos sobre los ambientes o sobre la biota tienen que ser evaluados. Se deben encaminar los estudios hacia el conocimiento de la biodiversidad, para determinar qué biota existe con relación a un listado de referencia o de experimentación donde se expongan a los organismos o al ecosistema a un tensor, por ejemplo, a temperaturas y/o a una sustancia química y así poder detallar los efectos y cuantificar su acción.*

(...)

*j) Finalmente, las estrategias relacionadas en el Plan estratégico para la Gestión Integral del Riesgo en la Cuenca del río Combeima -páginas 32 a 46 inciso 6- están encaminadas a la reducción y mitigación de los riesgos en la cuenca, lo que garantizaría el mantenimiento del abastecimiento del recurso hídrico en las próximas décadas; asimismo, es importante insistir que las estrategias y actividades que se desarrollen dentro de la cuenca, especialmente los cambios en los usos del suelo, deben estar encaminada a la reducción de erosión, disminución en la remoción de masas y pérdidas de cobertura vegetal."*

Se desprende de lo transcrito que asiste razón a las sociedades recurrentes cuando afirman que el a quo no resolvió, ni en el transcurso del proceso ni en la sentencia del 30 de mayo de 2019, la objeción por error grave en contra del dictamen pericial practicado por la Universidad del Tolima, pues como se vio, en el fallo recurrido se limitó a citar algunos apartes del aludido informe técnico y su complementación sin hacer referencia a los reparos que frente a los mismos elevó AGA, circunstancia que conduce a la Sala a pronunciarse sobre la procedencia de los mismos

5.9.2.1. Pues bien, lo primero que debe señalarse es que la experticia fue solicitada por el señor Álvaro León Hincapié, en su calidad de coadyuvante de la parte demandante, y la sociedad IBAL. El pedimento del primero de los sujetos anunciados fue del siguiente tenor:

*"Oficiar a la Universidad Nacional de Colombia y/o a la Universidad del Tolima, la cual cuenta con acreditación de alta calidad por el Ministerio de Educación Nacional, y/o a quien considere de oficio este respetado despacho, para que a título de informe y concepto técnico, realice y rinda con destino al presente expediente, un estudio sobre los fundamentos, la legalidad y justificación o no de los títulos concedidos; y de establecer si las labores de EXPLORACIÓN minera desarrollada por ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. en las cuencas de los*



*Ríos Combeima, Coello y Cocora, generan impactos ambientales negativos y/o sostenibles; y como se afectaría el recurso hídrico en la zona; si afectan los depósitos de aguas subterráneas existentes en la zona; que manejo se daría al vertimiento de aguas, y si dichas actividades cumplen con la guía minero ambiental”<sup>159</sup>*

Por su parte, la sociedad IBAL requirió:

*“Solicito a usted la práctica de la prueba pericial, que se muestra como necesaria a efectos de determinar los efectos ambientales (nocivos) mediatos e inmediatos que se desencadenarían de llegarse a permitir la concesión de los títulos mineros en cuestión, otorgados por INGEOMINAS a las sociedades y/o empresas accionadas; el efecto o impacto social de llegarse a poner en marcha dichos títulos mineros por los terceros concesionarios; así como, si la eventual puesta en marcha de las actividades mineras por parte de los concesionarios, sobre las cuencas hidrográficas de los Ríos Combeima y Cocora constituyen o no una amenaza para el suministro de agua en el caso urbano de la ciudad de Ibagué y para la calidad de los habitantes”<sup>160</sup>*

5.9.2.2. Mediante memorial del 29 de junio de 2016 la Universidad del Tolima efectuó el dictamen pericial, en el que llevó a cabo un examen de los documentos aportados por AGA mediante memorial del 4 de agosto de 2015<sup>161</sup>. En dicha experticia técnica se resaltan algunos aspectos del CONPES 3570 de 2009, se presentan algunas apreciaciones sobre la Resolución nro. 1765 de 2011, se cuestiona el informe elaborado por la firma INCT-Aqua, titulado *“la gestión del agua en la exploración del yacimiento Santa María de AngloGold Ashanti en Ibagué, Colombia”* y por último, se exponen algunas consideraciones complementarias<sup>162</sup>.

5.9.2.3. Dicho informe técnico fue objeto de complementación del 24 de abril de 2017, en la cual, la Universidad del Tolima resolvió una a una las preguntas realizadas por los peticionarios de la prueba, señalando, luego de prohiar lo dicho en el documento CONPES 3576 de 2009, que la determinación de los impactos de la actividad minera, su magnitud, duración y extensión solo se puede determinar a través de un estudio de impacto ambiental.<sup>163</sup>

<sup>159</sup> Visible a folios 284 a 285 del Cuaderno No. 2.

<sup>160</sup> Visible a folios 454 y 455 del Cuaderno No. 3.

<sup>161</sup> Folios 1924 a 1927 del Cuaderno de documentos reservados.

<sup>162</sup> Folios 1 a 15 del Cuaderno nro. 1 del dictamen pericial.

<sup>163</sup> Folio 104 ibídem.



En efecto, a modo de ejemplo, en relación con la pregunta relativa a los efectos ambientales (nocivos) mediatos e inmediatos que se desencadenarían de llegarse a permitir la concesión de los títulos mineros en cuestión, señaló:

*“Para poder definir exactamente que impactos se produce, su carácter de significancia, magnitud, duración, extensión, etc. es necesario llevar a cabo una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la cual es un instrumento o herramienta de carácter preventivo, en donde se identifican y predicen los impactos sobre el ambiente biogeofísico y sobre la salud humana, con el fin de establecer las medidas preventivas y de control que hagan posible el desarrollo de la actividad (Scope, 1975 en Rodríguez, 2010; Conesa, 1997). Así las cosas, para poder “Determinar los efectos ambientales (nocivos) mediatos e inmediatos en cuestión, otorgados por INGEOMINAS a las sociedades y/o empresas accionadas”, se requiere realizar la EIA”<sup>164</sup> (Subrayas de la Sala).*

En similar sentido fueron respondidas las preguntas formuladas por el señor Álvaro Hincapié Vega. A forma de ilustración se traerán a colación algunas de las respuestas a las mismas; veamos:

***“Estudio sobre los fundamentos, la legalidad y justificación o no de los títulos mineros concedidos.***

*Dado que el grupo interdisciplinario nombrado para el peritaje no existe un profesional con la formación necesaria en aspectos jurídicos y legales no es posible responder a la pregunta formulada.*

***Establecer si las labores de exploración minera desarrolla por ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A. en las cuencas de los Ríos Combeima, Coello y Cocora, generan impactos ambientales negativos y/o sostenibles.***

*Para determinar los efectos o impactos que las actividades mineras podrían generar, es necesario, como se estableció en los puntos anteriores la ejecución de un Estudio de Impacto Ambiental. (...)*<sup>165</sup> (Negritas del original).

5.9.2.4. Como contradicción a dicho dictamen, AGA allegó al plenario el estudio elaborado por la empresa EYCGLOBAL, del cual destaca la Sala los siguientes aspectos: (i) la cuenca mayor del Río Coello contiene las microcuencas de los Ríos Combeima y Cocora, (ii) los cuatro (4) títulos vigentes a nombre de AGA se encuentran dentro de la cuenca mayor del Río Coello, y representan el 7,6% del su área, (iii) en el área de los aludidos títulos mineros no se encuentran ubicadas las bocatomas del acueducto de Ibagué, (iv) con ocasión de la medida cautelar decretada por el Tribunal no se han realizado actividades mineras en la zona, ni siquiera de exploración para

<sup>164</sup> Visible a folio 97 *ibídem*

<sup>165</sup> Visible a folio 107 *ibídem*



definir las actividades propias de esta fase, (v) *“las actividades de exploración NO conllevan la intervención drástica del terreno y por lo tanto tienen unos impactos ambientales que, en el caso de operaciones que sigan estándares operacionales y ambientales apropiados, son de baja magnitud”*<sup>166</sup>, (vi) los títulos mineros vigentes a cargo de AGA se encuentran dentro de una zona de reserva forestal de las que trata la Ley 2ª de 1959, por lo que antes de iniciar labores de exploración deberá adelantarse el trámite de sustracción correspondiente, (vii) si las actividades de exploración suponen el aprovechamiento de recursos naturales, deberán tramitarse los permisos de concesión de agua, aprovechamiento forestal, vertimiento u ocupación de cauce, según corresponda, (viii) las actividades de exploración suponen las fases de: (a) exploración geológica de la superficie, (b) geofísica superficial y (c) exploración geológica del subsuelo, (ix) las guías minero ambientales definen que los impactos que se pueden presentar en el marco de las labores de exploración, propone la metodología para su cuantificación y valoración en términos de intensidad, duración, capacidad de recuperación, probabilidad de ocurrencia, extensión, periodicidad, interrelación de acciones y efectos, manifestaciones y carácter, (x) solo hasta conocer las actividades de exploración que se van a desarrollar se podrán establecer sus impactos ambientales, (xi) no es técnicamente viable calificar los impactos ambientales esperados de una actividad que no ha definido las tareas que va a desarrollar, puesto que es sobre éstas que se validan los impactos, (xii) las labores de exploración están sujetas a la vigilancia y control de las autoridades ambientales, ya que ante ella se deben radicar las medidas de manejo ambiental de que trata las Guías Minero Ambientales.

Por último, esta prueba cuestionó lo dicho por el grupo interdisciplinario de la Universidad del Tolima en el dictamen pericial por ella rendido, con fundamento en que presenta irregularidades relacionadas con: (i) la imposibilidad de cuantificar y valorar los impactos de unas actividades que no se han definido, (ii) carece de metodología, (iii) se refiere al proyecto La Colosa, (iv) formula apreciaciones sobre etapas posteriores a la exploración, (v) su estudio no se realiza técnicamente, y (vi) no da respuesta concreta a los cuestionamientos formulados en la solicitud de esta prueba.

---

<sup>166</sup> Folio 180 del Cuaderno nro. 1 del dictamen pericial.

5.9.2.5. Ahora bien, esta Sección en providencia del 28 de noviembre de 2017, expedida en el proceso con número de radicado 25000 23 24 000 2012 00791 01 con ponencia del Consejero de Estado Hernando Sánchez Sánchez, refirió que la objeción por error grave en los dictámenes periciales procede cuando se presenta una inexactitud entre el objeto de la prueba y las conclusiones del dictamen; veamos:

“La objeción por error grave es el ejercicio del derecho de contradicción, a través de la cual las partes tienen la posibilidad de oponerse a un dictamen pericial cuando este contenga una equivocación grave o una falla con entidad suficiente para conducir a conclusiones igualmente equivocadas, es decir, cuando se presenta una inexactitud de identidad entre la realidad del objeto de la prueba y las conclusiones del dictamen.”

*Respecto del derecho de contradicción de dictámenes periciales, el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil<sup>167</sup>, aplicable por remisión expresa del artículo 168 del CCA<sup>168</sup>, establece la posibilidad de presentar objeciones por error grave y solicitar pruebas que sean pertinentes únicamente para sustentar la objeción<sup>169</sup>*

En similar sentido, la Sección Quinta de esta Corporación en sentencia del 26 de junio de 2018, señaló:

“Con base en los antecedentes jurisprudenciales expuestos, la Sala precisa que el error grave procede, entonces, en aquellos eventos en los cuales el dictamen incurra en ostensibles yerros entre lo que era su objeto y lo realmente estudiado, de lo que se sigue que el perito ha ido en contra de la naturaleza o la esencia del objeto de prueba, contraponiéndolo con la realidad.”

Por lo tanto, el error debe presentarse en el proceso de elaboración de la prueba y no en las conclusiones de la misma, pues estas últimas son resultado del proceso de confección de la experticia, por lo cual es la alteración de la realidad en el mismo lo que conduce a una equivocación que devenga en conclusiones equivocadas<sup>170</sup> (Subrayas de la Sala).

En ese contexto, es claro para la Sala que no se cumplen los requisitos determinados por la jurisprudencia de esta Corporación para la procedencia de la objeción por error

<sup>167</sup> Normativa aplicable en este caso en concreto según el tránsito de legislación dispuesto del artículo 625 del Código General del Proceso, teniendo en cuenta que el auto que decretó pruebas se expidió en vigencia del Código de Procedimiento Civil.

<sup>168</sup> **“Artículo 168. Pruebas admisibles.** En los procesos ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo se aplicarán en cuanto resulten compatibles con las normas de este Código, las del Procedimiento Civil en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, forma de practicarlas y criterios de valoración.”

<sup>169</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 28 de noviembre de 2017. Proceso radicado número: 25000 23 24 000 2012 00791 00. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>170</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Fallo del 26 de julio de 2018. Proceso radicado número: 13001 23 31 000 2006 00877 01. Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



grave en contra del dictamen rendido por la Universidad del Tolima, toda vez que no evidencia que en el mismo se hubiera presentado una inexactitud entre su objeto y las conclusiones a las que arribó.

En efecto, de la revisión de la complementación del 24 de abril de 2017 se da cuenta que la experticia técnica sí atendió el objeto para el que fue decretado, como quiera que el citado ente universitario efectuó valoraciones sobre los documentos obrantes en el proceso, esto son, el CONPES 3570 de 2009, la Resolución No. 1765 de 2011 y el informe denominado “*la gestión del agua en la exploración del yacimiento Santa María de Anglogold Ashanti en Ibagué, Colombia*”, circunstancia que, si bien no resulta suficiente para emitir un juicio que defina la *Litis* con base en lo allí expuesto, no implica en sí mismo la prosperidad de la objeción, máxime si la perito indicó de manera expresa que no contaba con los elementos técnicos necesarios para emitir un pronunciamiento y que le era menester un Estudio de Impacto Ambiental para concluir de manera clara su concepto.

Asunto distinto es la valoración y la apreciación que tenga el juez sobre la prueba, teniendo en cuenta los principios de la sana crítica. Nótese que el Tribunal no efectuó valoración de dicha prueba para la adopción de la decisión que se recurre y que tampoco esta Sala la consideró determinante en la ponderación que fue desarrollada en el punto 5.7 de la presente providencia, pues no ofrece la convicción necesaria para emitir un pronunciamiento con fundamento en ella.

#### **5.10. En relación con la controversia relativa a las fases de las actividades mineras.**

Sobre el particular, observa la Sala que los recurrentes sostienen que el Tribunal en el falló recurrido incurrió en una modificación de las etapas de los procedimientos administrativos mineros al exigir la licencia ambiental en la etapa exploratoria.

En ese sentido, a efectos de corroborar si es cierta la mencionada afirmación, es menester traer a colación los apartes correspondientes de la sentencia del 30 de mayo de 2019 en este punto:



*“En lo que tiene que ver con la segunda línea de argumentación, que parte de la premisa que la legislación minera en Colombia ha establecido un bloque de normas encaminadas a procurar la protección de los ecosistemas y a mitigar los impactos ambientales, estableciendo además un conjunto de entidades responsables de velar por su cumplimiento, dotadas de poderes suficientes para lograr dicho objetivo, la Sala encuentra que aun cuando ello resulta cierto, lo es también que dicha normatividad no impide que en supuestos como el sub iudice se presente una amenaza seria y concreta sobre ecosistemas de especial importancia. Los múltiples conflictos ambientales, sociales y económicos originados en la zona de influencia de la cuenca de los Ríos Coello, Cocora y Combeima debidamente documentados en el expediente, son la evidencia de lo anterior.*

*En efecto, pese a ser innegable que el CM contiene una multitud de disposiciones de carácter ambiental orientadas a la preservación de los ecosistemas y a asegurar la prevención y mitigación de los impactos de la actividad, encuentra la Sala que la aguda problemática ambiental, social y económica que ha resultado del otorgamiento de títulos mineros en la cuenca de los ríos Coello, Cocora y Combeima evidencia una amenaza fundada de afectación grave del equilibrio ecológico y de la preservación de recursos naturales que no puede ser ajena al Juez Constitucional de Acción Popular.*

*Pues bien, cualquier medida adoptada por la Sala, encaminada a preservar el medio ambiente, debe aprobar el examen de su proporcionalidad en sentido estricto, esto es, la comprobación de que los beneficios que arroja son mayores que los perjuicios que ocasiona. En concepto de los demandados la medida de suspensión de los títulos mineros es desproporcionada por varios motivos: primero, porque los títulos mineros suspendidos se ajustan integralmente a la legalidad, razón por la cual no procede hacerles exigencias que la legislación minera no contempla para la fase de exploración, pues al hacerlo se está sacrificando severamente la legalidad; bien jurídico superior que la protección del medio ambiente. Segundo, porque como consecuencia del carácter de imposible cumplimiento de la exigencia fijada, fruto de la imposibilidad legal actual de tramitar la licencia ambiental para la fase de explotación sin desarrollar los estudios y trabajos necesarios para culminar la etapa de exploración, en la práctica la medida equivale a la prohibición de la minería en la región, con lo cual se sacrifica de manera desproporcionada una actividad de utilidad pública e interés social como la minería (artículo 13 CM). Por último, se afirma que al incidir negativamente sobre los derechos al debido proceso, la propiedad, la legalidad y la libertad de empresa, y hacerlo simplemente ante una supuesta amenaza que ni siquiera está comprobada, y más aún, frente a actividades que como las propias de la fase exploratoria "no tienen la potencialidad de afectar el medio ambiente", la medida se revela carente de toda proporcionalidad.*

*En cuanto a la primera objeción, relativa al supuesto sacrificio de la legalidad como consecuencia de ordenar la suspensión de concesiones legalmente otorgadas, encuentra la Sala que se trata de razones que no son de recibo. La opción del Constituyente por implantar un sistema constitucional edificado sobre la idea de la supremacía del Texto Superior obliga a entender que es la normativa infraconstitucional (leyes, reglamentos, ordenanzas, acuerdos, resoluciones, etc.) la que se debe adecuar a las disposiciones de aquél y no al revés. El principio de legalidad no puede entenderse al margen de los impulsos, directrices y exigencias que manan del texto constitucional. La lógica que impone el artículo 4 de la Constitución es, justamente, la contraria. Por ende, en absoluto puede resultar desproporcionado privilegiar el cumplimiento del mandato constitucional de tutela efectiva al medio ambiente y a los recursos naturales sobre el estricto*



cumplimiento de una legalidad cuando, como se vio, la evidencia recaudada hasta ahora en el proceso ponen de manifiesto que de la ejecución de tales contratos se desprenden riesgos serios y fundados para los ecosistemas y recursos naturales de la zona. En relación con la segunda réplica, que acusa el sacrificio de una actividad legalmente declarada de utilidad pública e interés social (la minería) como consecuencia de fijar una condición de imposible cumplimiento, equivale en la práctica a la prohibición judicial de una actividad legítima constitucional y legalmente, se tiene que tampoco es éste un argumento de recibo. En primer lugar, ello es así porque en absoluto puede equipararse la suspensión de los contratos de concesión con la prohibición de la minería en la zona de las cuencas de los ríos Coello, Cocora y Combeima. En efecto, siendo el legislador el responsable constitucional de definir el régimen de aprovechamiento de los recursos naturales no renovables (artículo 360 párr. 1 frase 2 de la Constitución), solo a él le incumbe establecer áreas excluidas de la minería o fijar los mecanismos o determinar las autoridades competentes para tomar esta clase de determinaciones. Tales áreas fueron definidas por el artículo 34 del CM.

En tal contexto, se observa que el Tribunal, luego de verificar la normatividad de la actividad minera y las pruebas que estimó relevantes, concluyó que el riesgo sobre el recurso hídrico es de tal magnitud que, aun cuando el legislador previó instrumentos de gestión ambiental para cada una de sus etapas, éstos no son suficientes para conjurar la amenaza seria y concreta sobre los recursos naturales de las cuencas de los ríos Coello y Combeima, sin que de ahí sea dable concluir la modificación que se quiere evidenciar.

Bajo tal consideración, ordenó la suspensión de los títulos mineros concesionados en virtud de las facultades previstas en el artículo 144 del CPACA, en concordancia con el artículo 2° Ley 472 de 1998, que habilita al juez constitucional a adoptar las medidas necesidad para cesar la vulneración o amenaza de los derechos colectivos invocados, sin que por ello se desprenda, como erróneamente entendieron las empresas recurrentes, que se estuviera exigiendo una licencia ambiental para la fase de exploración minera.

Siendo ello así, y como la premisa en la que se sustenta el cargo es errada, el mismo no tiene vocación de prosperidad.

#### **5.11. En relación con la controversia suscitada por la suspensión de los contratos de concesión mineros.**

Sobre el particular, observa la Sala que la ANM y las empresas recurrentes reprochan que la orden de suspender las actividades permitidas en los títulos mineros equivalía



a la nulidad de los contratos de concesión de los cuales eran titulares. Igualmente, dichas sociedades mineras y el Ministerio de Minas y Energía aducen que la mencionada disposición era contraria a la naturaleza propia de los procesos adelantados en ejercicio de las acciones populares dado que en las mismas no es procedente llevarse a cabo exámenes de legalidad.

Siendo ello así, lo primero que deberá resolver la Sala es cierto que el Tribunal en el fallo de primera instancia adoptó una medida que equivalía a la nulidad de los contratos de concesión, para lo cual es menester traer nuevamente a colación lo dispuesto punto VI del numeral quinto la sentencia del 30 de mayo de 2019; veamos:

*“Se ordena a la Autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería y Autoridad) y la Autoridad ambiental (Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA (Sic) y CORTOLIMA) la verificación de los títulos mineros GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7-086, JB6-15011, HEG-153, JB6-14541, HE, -095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-14521, JB5-15401, HEG-154, HEM-095, HEM-096, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG-154, GLT-081, CG3-145, EKG-102, FEE-121, BIJ-151, HEB-166 y JAS-08221, de los cuales se declara la suspensión si y solo si están siendo ejercidos al interior de las cuencas de los ríos Combeima, Cocora y Coello, previo requerimiento para la renuncia voluntaria por parte de sus titulares”<sup>171</sup> (Subrayas de la Sala).*

En ese orden de ideas, es claro para la Sala que el Tribunal resolvió suspender los contratos de concesión objeto de la acción popular de la referencia luego de acreditar que los mismos amenazaban con los derechos colectivos invocados en el libelo introductorio, por lo que no es cierto que en el fallo de primera instancia se hubiere decretado la nulidad de esos actos.

En este punto, advierte la Sala que la suspensión a que se ha hecho referencia en escenarios constitucionales como el que nos ocupa, no se puede asemejar a su declaratoria de nulidad, como erradamente entendieron los recurrentes, dado que en el primer evento lo que el Juez evalúa es el posible desconocimiento de los derechos colectivos a partir de una decisión unilateral de la administración que tenga la connotación de ser un acto administrativo; mientras que en el segundo el juicio de reproche se realiza a través de los mecanismos ordinarios de control judicial y se centra

<sup>171</sup> Visible a folio 2915 del Cuaderno No. 15.



en precisar si la inconformidad planteada por la parte actora sobre cualquiera de los elementos de validez del acto administrativo tiene o no vocación de prosperar.

Definido tal aspecto, la Sala abordará si en contextos como el de la referencia era procedente la suspensión de los títulos mineros, teniendo por acreditado en la sentencia de primera instancia el riesgo de vulneración de los derechos colectivos que se invocaron por el accionante como trasgredidos, y teniendo además en cuenta que la demanda se interpuso antes del 2 de julio de 2012<sup>172</sup>.

5.11.1. Resolver tal cuestionamiento lleva a la Sala a definir el régimen jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo con lo establecido por la autoridad administrativa: para el caso de las licencias de explotación número BIJ -151<sup>173</sup> y de exploración CG3-145<sup>174</sup> lo es el establecido en el Decreto 2655 de 1988; y para los contratos de concesión número GLN – 094, GLN – 095 y GLT -081<sup>175</sup> la normativa que los gobierna es la prevista en la Ley 685 de 2001.

<sup>172</sup> La demanda fue interpuesta el 9 de septiembre de 2011 (folio 2 del Cuaderno número 1).

<sup>173</sup> En efecto los artículos segundo y quinto de parte Resolutiva de la Resolución No. 458 de 2009 señalan: “ARTÍCULO SEGUNDO -En firme la presente providencia, procédase a la inscripción de la presente Licencia de Explotación en el registro Minero Nacional y su período de ejecución empezará a contarse a partir de su inscripción en el Registro Minero Nacional. Al tener del artículo 46 del Decreto 2655 de 1988, dos (2) meses antes del vencimiento, la titular podrá solicitar su prórroga por una sola vez y por un término igual al original, o hacer uso del derecho de preferencia para suscribir Contrato de Concesión.

(...)

ARTÍCULO QUINTO. - El Titular de la licencia deberá obtener de las autoridades competentes las licencias ambientales que se requieran para utilizar en los trabajos y obras de minería los recursos renovables y del medio ambiente, teniendo en cuenta que en ningún caso será permitida su utilización en las actividades mineras de explotación a quien no sea beneficiario de un título vigente, de conformidad con los artículos 246 y 247 del Decreto 2655 de 1988” (Subrayas de la Sala).

<sup>174</sup> Respecto del título minero No. CG3 – 145, la Sala observa que la Resolución No.438 de 2002, “Por medio de la cual se otorga una licencia de exploración”, invoca en sus considerandos las facultades dispuestas en el artículo 349 de la Ley 685 de 2001, relativas a que las solicitudes de exploración y explotación que se hallaren pendiente de otorgamiento continuarán su curso legal hasta su perfeccionamiento, conforme a las disposiciones vigentes. Ello es así, dado que la solicitud de exploración elevada por la entonces Minercol LTDA, data del 3 de julio de 2001, esto es antes de la entrada en vigor de la Ley 685 del 15 de agosto de 2001, razón por la cual, al mencionado título le fue aplicado lo previsto en el Decreto 2655 de 1988.

<sup>175</sup> Sobre el particular, GLN – 094, GLN – 095 y GLT -081 concuerden en disponer lo que a continuación pasa a transcribirse: “EL CONCEDENTE de una parte y de otra (...) EL CONCESIONARIO, acuerda celebrar un contrato de concesión, con base en la facultad otorgada a EL CONCEDENTE en el artículo 317 del Código de Minas”.

Asimismo, lo dicho se encuentra corroborado en los Certificados de Registros Mineros de los mencionados títulos, obrantes a folios 145 a 146, 147 a 148 y 170 a 171 respectivamente, en



5.11.1.1 Pues bien, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 del Decreto 2655 de 1998, el título minero es aquel acto administrativo, mediante el cual la autoridad otorga el derecho a explotar el suelo y subsuelo de propiedad del Estado. El artículo en cuestión es el que sigue a continuación:

**“Artículo 16. Título minero. Título minero es el acto administrativo escrito mediante el cual, con el lleno de los requisitos señalados en este Código, se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad Nacional. Lo son igualmente, las licencias de exploración, permisos, concesiones y aportes, perfeccionados de acuerdo con disposiciones anteriores.**

*Son también títulos mineros los de adjudicación, perfeccionados conforme al Código de Minas adoptado por la Ley 38 de 1887 y las sentencias ejecutoriadas que reconozcan la propiedad privada del suelo o subsuelo mineros. Es entendido que la vigencia de estos títulos de adjudicación y de propiedad privada, está subordinada a lo dispuesto en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969.*

*El derecho emanado del título minero es distinto e independiente del que ampara la propiedad o posesión superficiarias, sean cuales fueren la época y modalidad de éstas.” (Subrayas de la Sala).*

En ese sentido, se tiene que Licencia de Exploración No. CG3 -145 y la Licencia de Explotación No. BIJ – 151, son actos administrativos mediante los cuales la autoridad minera resolvió otorgar la posibilidad a las titulares de ejercer las mencionadas actividades, razón que impone aplicar la sentencia calendada el 13 de febrero de 2018, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que unificó jurisprudencia en relación con este tópico; veamos:

**“Acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984.**

Frente a las acciones populares iniciadas en vigencia del Decreto 01 de 1984, es importante señalar que el Consejo de Estado ha adoptado diferentes posiciones, no solo respecto de su procedencia para cuestionar la legalidad de los actos administrativos, sino también en lo referido a la posibilidad de decretar su anulación en caso de evidenciarse la ilegalidad del acto y la incidencia de ello en la vulneración de los derechos o intereses colectivos.

(...)

Así las cosas, si el juez de la acción popular encuentra que el acto administrativo vulnera derechos e intereses colectivos, podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos (salvo la anulación del acto o contrato). A guisa de ejemplo, el juez podría adoptar las siguientes medidas: (i) La inaplicación total o parcial con efectos

---

*los que se indica, que la modalidad de los mismos es la de un contrato de concesión en virtud de la Ley 685 de 2001.*

interpartes -artículo 148 de la Ley 1437;<sup>176</sup> (ii) interpretación condicionada del acto administrativo; (iii) la suspensión de los efectos -eficacia- sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente.

En este caso, pese a que desde la órbita del juez ordinario el acto sea considerado conforme al ordenamiento jurídico, podría suceder que el juez de la acción popular ordene la inaplicación, interpretación condicionada o suspensión de los efectos de aquel, total o parcialmente, mientras se supera la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuyo amparo se invoca.<sup>177</sup>

Ambas decisiones lejos de ser contradictorias, son complementarias, porque cada juez actúa bajo una órbita, óptica, reglas y principios diferentes: el uno en sede de legalidad abstracta o subjetiva, mientras que el segundo en sede de protección de intereses y derechos colectivos.

En consecuencia, la potestad de declarar la nulidad de un acto administrativo mediante la acción popular, aunque cumple con la naturaleza preventiva y restitutoria de este medio de protección, no es el único y más adecuado medio para ello, en aras de la armonía del sistema jurídico y la garantía del principio de seguridad jurídica. Lo anterior, porque el juez puede adoptar medidas diferentes que eviten irrumpir en las atribuciones del juez ordinario y en las consecuencias propias de otras acciones, lo que garantiza:

i) El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (en ambas esferas, ordinaria y constitucional).

ii) La primacía de los derechos e intereses colectivos en tanto que se pueden proteger con otras órdenes por parte del juez popular.

iii) La efectividad y garantía a otros medios de acción de carácter ordinario con contenido general, o subjetivo y particular.

Así las cosas, en criterio de la Sala Plena del Consejo de Estado las funciones del juez de la acción popular son diferentes a las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto para resolver si el acto administrativo adolece de alguna causal de nulidad. Como lo refirió la Corte Constitucional en Sentencia C-644 de 2011, el juez de la acción popular, antes que dedicarse a determinar quién debía proferir un acto o cómo debía emitir el acto, debe adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto, cuya fórmula no consiste precisamente en su anulación.

<sup>176</sup> **Ley 1437, artículo 148. Control por vía de excepción.** En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

<sup>177</sup> Tal como lo indica la Corte Constitucional, en la acción popular el juez de la acción popular tiene la facultad de adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos sin que requiera anular el acto o contrato, según el caso. Para tal efecto expresó que «[...] comparte la apreciación del Ministerio Público en su intervención cuando afirma que “anular el acto o contrato no es indispensable para proteger derechos e intereses, pues el juez tiene a su alcance múltiples medidas para lograr la protección de éstos, sin necesidad de definir la validez del acto o contrato, lo cual es una tarea propia y exclusiva, conforme al principio de especialidad, de la autoridad judicial que tiene competencia para ello” [...]» (sentencia C-644 de 2011)



**(i) Recapitulación de la primera regla de unificación.**

*Conforme a lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifica el criterio interpretativo así:*

*En las acciones populares el juez no tiene la facultad de anular los actos administrativos, pero sí podrá adoptar las medidas materiales que salvaguarden el derecho o interés colectivo afectado con el acto administrativo que sea la causa de la amenaza, vulneración o el agravio de derechos e intereses colectivos; para el efecto, tendrá múltiples alternativas al momento de proferir órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes, de conformidad con el caso concreto.<sup>178</sup> (Subrayas de la Sala).*

De la lectura de la anterior providencia de unificación se colige que, tratándose de acciones populares en contra de actos administrativos, el juicio de reproche debe versar sobre la protección de los derechos e intereses colectivos que se invocan como vulnerados. En esa medida, al Juez constitucional no le está permitido efectuar estudios respecto de la legalidad del acto enjuiciado, dado que ello conllevaría a desbordar el ámbito de su competencia.

Ahora bien, en caso de que se acredite que tal acto puede ocasionar alguna vulneración o amenaza a los derechos colectivos, el Juez podrá adoptar todas las medidas que resulten necesarias para hacer cesar dicha circunstancia, siempre que no resuelva anular la disposición censurada. Entre las medidas que le son permitidas, se encuentra la facultad de interpretar condicionadamente el acto, la suspensión de sus efectos, la inaplicación total o parcial de este, entre otras.

Por las anteriores premisas, como en el asunto de la referencia está demostrado el ejercicio de las actividades contempladas en la licencia de exploración No. CG3-145 y en la licencia de explotación No. BIJ -151, era procedente que el Juez Constitucional tomara las medidas pertinentes para conjurarlos, cuestión que para el caso lo fue la suspensión de las actividades permitidas a través de esas autorizaciones siempre que fueran ejercidas en las cuencas de los ríos Coello, Combeima y Cocora.

5.11.1.2. Ahora bien, respecto de los contratos de concesión GLN – 094, GLN – 095 y GLT -081, se observa que el artículo 45 de la Ley 685 de 2001 los define como aquellos

---

<sup>178</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 13 de febrero de 2018. Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU). Consejero Ponente: William Hernández Gómez.



que son celebrados entre el Estado y un particular, para que éste último, por cuenta propia, realice los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad del Estado. La norma en cita dispone:

**“Artículo 45. definición. El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público.**

*El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes.”*

A su vez, la Sección Tercera de esta Corporación, en providencia del 11 de marzo de 2019, ha referido que los títulos tienen la connotación de contratos estatales; veamos:

#### **“4. Naturaleza jurídica del contrato de concesión minera**

*Con la expedición de la Ley 80 de 1993, se adoptó un criterio orgánico en la definición de la naturaleza jurídica del contrato estatal. Según dicho criterio, “siempre que la parte contratante de la relación negocial sea una entidad estatal, independientemente de las normas para la selección de los contratistas y de los poderes que la entidad tenga, será contrato estatal”<sup>179</sup>.*

*Así lo ha reconocido esta Corporación, entre otros, en providencia del 12 de mayo de 2014<sup>180</sup>, en la que se señaló:*

*(...) la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la naturaleza del contrato no depende de su régimen jurídico, habida cuenta de que la normativa vigente prohijó un criterio eminentemente subjetivo u orgánico para efectos de determinar la condición de estatal del vínculo negocial; en el anotado sentido se ha pronunciado la Sección Tercera de esta Corporación:*

*‘De este modo, son contratos estatales `todos los contratos que celebren las entidades públicas del Estado, ya sea que se regulen por el Estatuto General de Contratación Administrativa o que estén sujetos a regímenes especiales’, y estos últimos, donde encajan los que celebran las empresas oficiales que prestan servicios públicos domiciliarios, son objeto de control por parte del juez administrativo, caso en el cual las normas procesales aplicables a los trámites que ante éste se surtan no podrán ser otras que las del derecho administrativo y las que en particular existan para este tipo de procedimientos, sin que incida la normatividad sustantiva que se le aplique a los contratos’<sup>181</sup>.*

<sup>179</sup> Dávila Vinuesa, Luis Guillermo. Régimen Jurídico de la contratación estatal. 3ª edición. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A., 2016, p. 31.

<sup>180</sup> Expediente 28397, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>181</sup> Citando a: Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, auto del 20 de agosto de 1998, C.P. Juan de Dios Montes Hernández, radicación 14.202.



De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que en el marco del ordenamiento vigente la determinación de la naturaleza jurídica del contrato radica en el análisis particular respecto del tipo de entidad que lo celebra, sin importar el régimen legal que le deba ser aplicable.

En aplicación del criterio legal y jurisprudencial al que se ha hecho alusión, resulta claro que los contratos de concesión minera<sup>182</sup> celebrados en vigencia de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, son contratos estatales. Esto, por cuanto son celebrados entre la entidad estatal que funge como autoridad minera y tiene a su cargo la administración de los recursos naturales no renovables yacentes en el subsuelo -concedente- y el particular que fungirá como titular minero -concesionario-.”<sup>183</sup> (Subrayas de la Sala).

Por su parte, en sentencia del 29 de enero de 2018, se indicó lo siguiente sobre la naturaleza del contrato de concesión minera:

“Se trata de un contrato de concesión de “demanio público”, perfectamente diferenciable del contrato de concesión de servicios y del contrato de concesión de obra pública. Las principales notas distintivas de este negocio jurídico se enumeran a continuación: 1. Es un negocio jurídico celebrado entre el Estado y un particular para efectuar a cuenta y riesgo de éste, las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales y el cierre o abandono de los trabajos u obras correspondientes. Por ende, se trata de un acuerdo de voluntades y no de una manifestación unilateral de la voluntad, como puede ocurrir con algunos bienes de uso público. 2. Este negocio jurídico se encuentra supeditado al principio de temporalidad, su duración en el derecho colombiano es por el término que solicite el proponente y hasta un máximo de 30 años, los cuales se cuentan desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional. 3. La concesión minera no otorga al particular derecho de propiedad alguno, pero sí derechos de contenido patrimonial oponibles frente a terceros y transmisibles de acuerdo con la ley. Ello se desprende del tenor literal del artículo 15 de la ley 685 de 2001, el cual preceptúa: “El contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado de que trata el artículo anterior, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales “in situ” sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades”. 4. A diferencia de lo que ocurre con otros bienes de propiedad pública y con otros títulos habilitantes, la concesión minera no se soporta en el criterio de la “Precariedad de los derechos

<sup>182</sup> El artículo 14 de la Ley 685 de 2001 establece que el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal solo puede constituirse, declararse y probarse “mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional”. A su vez, el artículo 45 ibidem define dicho contrato como aquel que se celebra entre el Estado y un particular para que este, por su cuenta y riesgo, adelante actividades de exploración y explotación de minerales de propiedad estatal que se hallen dentro de una zona determinada, todo ello en los términos y condiciones previstos en la misma ley, en ejecución de “las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales (...) y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes”.

<sup>183</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”. Auto del 11 de marzo 2019. Consejera Ponente: María Adriana Marín.

otorgados”, esto tiene una implicación directa en la posibilidad de variación unilateral de las condiciones del negocio jurídico, en otras palabras, el llamado por la doctrina ius variandi de la Administración, se encuentra limitado. En efecto, el código de minas establece que, salvo lo dispuesto para la declaratoria de caducidad, el contrato de concesión no puede ser modificado, terminado o interpretado de forma unilateral por parte de la entidad concedente. Si surge un conflicto entre las partes que requiera cualquiera de las soluciones antes descritas, debe recurrirse al juez. 5. El contrato de concesión minera da nacimiento a unas obligaciones de carácter legal que son propias de este tipo de contratos; el contenido del negocio jurídico (tanto los derechos como obligaciones de cada una de las partes) se encuentra previamente establecido en el código de minas, por ende, los estudios, trabajos y obras a que por virtud de la concesión queda comprometido el concesionario, son los expresamente señalados en este cuerpo normativo; de hecho, el legislador prohíbe su modificación o adición por parte de las autoridades. Este carácter se ve también reiterado por la categorización del contrato de concesión minera como un contrato de adhesión, puesto que su celebración no da lugar a prenegociar sus términos, condiciones y modalidades. 6. Como negocio jurídico típico de derecho administrativo, por expreso mandato de ley contiene cláusulas exorbitantes: la posibilidad de declarar la caducidad del contrato y la reversión una vez éste ha finalizado. De igual forma, se reconoce a la autoridad concedente la facultad de conminación mediante la imposición de multas en caso de presentarse alguna infracción de las obligaciones que recaen sobre el contratista”.<sup>184</sup> (Subrayas de la Sala).

En tal contexto, como quiera que los títulos de concesión mineros tienen la misma naturaleza de un contrato, es necesario definir si por medio de una acción popular es posible ordenar su suspensión. En ese sentido, resulta indispensable señalar que, a través de providencia calendada el 14 de agosto de 2018, proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, se prohijó la postura que venía sosteniendo la Sección Tercera de esa misma Corporación en relación con la posibilidad, incluso, de anular contratos estatales en escenarios judiciales propiciados por la interposición de una acción popular, así:

*“Vistas así las cosas, es menester también pronunciarse en torno a la viabilidad de declarar la nulidad de contratos estatales, siempre que se encuentre vulnerado un derecho colectivo, en escenarios propuestos bajo la arista de una acción popular y al amparo de la remisión que se hace al Código Contencioso Administrativo<sup>185</sup>, en cuanto fuere esta Jurisdicción la competente para conocer de la controversia<sup>186</sup>.*

<sup>184</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del tres (3) de febrero de dos mil diez (2010). Radicación: 11001032600020060005201(33187). Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

<sup>185</sup> Artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

<sup>186</sup> Se hace la claridad de la remisión normativa, toda vez que en vigencia de la Ley 1437 de 2011 no hay lugar a discutir tal aspecto pues existe previsión expresa del Congreso de la República en torno a esa hipótesis no puede el juez anular el contrato, puesto que para conjurar el riesgo o vulneración del derechos o derechos colectivos de que se trate, tiene a su disposición la adopción de cualquier medida que resulte eficaz para lograr ese objetivo.

Resulta pertinente aclarar que la sentencia proferida por esta Sala, el 13 de febrero de 2018, en el proceso número 25000-23-15-000-2002-02704-01 (SU), en relación con la procedencia de estudio de legalidad de actos administrativos en este tipo de acciones en vigencia del régimen del Decreto 01 de 1984, no es aplicable al caso sub examine, dado que lo debatido en el asunto de la referencia recae sobre un objeto distinto, esto es, sobre un contrato y no un acto administrativo. Así, aún cuando en esa providencia se aludió tangencialmente a la procedencia de la acción popular contra contratos, se tiene que constituye un obiter dicta y no hace parte integrante de la ratio decidendi de aquél fallo, por lo que, en tal carácter, no vincula la decisión de la Sala en esta oportunidad.

Siendo ello así, debe la Sala aclarar que la posición que prohíja es la que ha venido asumiendo la Sección Tercera en casos semejantes desde el 5 de octubre de 2005, fallo en el cual se unificó el criterio de la siguiente manera:

## **“2. Las acciones populares frente al contencioso contractual**

(...)

No obstante lo expuesto, debe advertirse que, tratándose de la procedencia de la acción popular para discutir la validez de los contratos estatales no existe en la actualidad divergencia de criterios, como quiera que desde que asumió su conocimiento exclusivo la Sección Tercera ha guardado coherencia con el planteamiento expresado desde un comienzo. Con todo, a partir de la casuística, corresponderá al juez popular evaluar la existencia o no de violación del derecho colectivo invocado, al tiempo que habrá de determinar la medida procedente por adoptar, toda vez que la violación del mismo no está necesariamente determinada por la ilegalidad del contrato. Así, en aras de la clara definición de la línea jurisprudencial vigente, se reitera que cuando quiera que otros jueces hayan avocado el conocimiento del contencioso contractual, el juez popular puede tomar medidas diferentes como es, vgr., la suspensión de la ejecución del contrato, “hasta tanto se defina la legalidad en este último proceso”<sup>187</sup> (...) –se destaca–.

Retomando la idea expresada líneas arriba según la cual la contratación es expresión de la función administrativa, al tenor de lo dispuesto por el artículo 9 de la ley 472, las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. Dispositivo legal reiterado por el artículo 15 eiusdem que atribuye a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para conocer de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en “actos, acciones, u omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas” (...).

En definitiva, si se acude al contexto mismo de la ley 472, como a sus antecedentes arriba reseñados, se ilustra el sentido indicado. Una lectura sistemática que establezca correspondencia y armonía entre cada uno de sus dispositivos (arts. 9, 15, 34 y 40) permite concluir que los contratos estatales son susceptibles de evaluación por parte del juez popular cuando

<sup>187</sup> “CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de octubre de 2002, Exp. AP 518, C.P. Ricardo Hoyos Duque, en el mismo sentido Sentencia de 26 de septiembre de 2002, Exp. AP 537, C.P. María Elena Giraldo Gómez”.



quiera que se amenace o vulnere un derecho colectivo, siendo del caso - incluso- examinar la validez del contrato, ordenar suspender sus efectos o incluso declarar su nulidad, siempre y cuando se trate de nulidad absoluta, en tanto que esta hipótesis se acompasa mejor a las otras preceptivas que gobiernan la materia (Código Civil, Código de Comercio y ley 80 de 1993), en tanto que sólo ésta puede ser declarada oficiosamente, a tiempo que - con su ocurrencia- resulte más clara la eventual vulneración de un derecho o interés colectivo<sup>188</sup>.

Con todo, no debe perderse de vista que la Sala ha advertido -criterio que se reitera en esta oportunidad- que cuando cursa proceso ante el juez natural del contrato, el juez popular, porque entiende que es suficiente garantía para el derecho colectivo, debe ser muy cuidadoso al adoptar las medidas del caso<sup>189</sup>. (Subrayas de la Sala)

Siendo ello así, es claro que el Tribunal en el fallo de primera instancia sí tenía facultades para ordenar la suspensión de los contratos de concesión No. GLN – 094, GLN – 095 y

<sup>188</sup> “La jurisprudencia del Consejo de Estado, hasta el momento, parece referirse únicamente a la posibilidad de declarar la nulidad absoluta, excluyendo la relativa; esa conclusión se conforma mejor con la preceptiva legal en esta materia que sanciona la generalidad de las irregularidades con la nulidad relativa y reserva la absoluta para casos excepcionales, tanto en el código civil y en el de comercio como en la ley 80 de 1993; permite el saneamiento, sin exclusiones, de la primera, bien por ratificación de las partes o por el transcurso del tiempo, mientras que restringe el de la segunda, a veces de manera absoluta, en otras de manera parcial; mientras la nulidad relativa debe ser pedida, en todos los casos, por las partes, su declaración, desde que está vigente el artículo 2º de la ley 50 de 1936, puede ser declarada por el juez sin necesidad de petición de parte, la cual puede ser formulada también por “todo el que tenga interés en ello” y por el ministerio público.// Está, pues, proscrita legalmente toda posibilidad de que el juez, cualquiera él sea y por lo tanto también el de la acción popular, declare oficiosamente una nulidad relativa, y no se atisba tampoco la posibilidad de que una irregularidad de esa naturaleza pudiera amenazar o quebrantar los derechos colectivos, circunstancia que, en la práctica, deja vigente únicamente la hipótesis de la nulidad absoluta.” (HERNÁNDEZ, Alier. Las acciones populares...op. cit.). // En otro documento el mismo autor plantea las dificultades que enfrenta el tema en materia contractual: “... mientras en relación con los actos se ha instituido únicamente la nulidad, sin calificativos, para los contratos existe la nulidad absoluta y la relativa que tienen causales y fundamentos distintos y la legitimación para pedir las varía en uno y otro casos; la competencia para conocer de las controversias contractuales ( y ésta de la nulidad es una de ellas), no siempre está radicada en la sede del juez administrativo : esa es la regla general del artículo 75 de la ley 80 de 1.993 lo cual no impide que algunas de ellas estén sujetas al conocimiento de la jurisdicción ordinaria (...)si el propósito que mueve al actor es el interés general de restablecer el orden jurídico violado, puede pedirse por cualquier persona ( siendo, desde este ángulo una acción popular), la nulidad de los contratos, si es relativa sólo se puede pedir por las partes, y, si es absoluta, pueden hacerlo, además, el ministerio público o un tercero con interés directo.

No hay decisiones judiciales que hayan elaborado aproximaciones generales sobre este punto; sin embargo, tomando en cuenta la legislación existente, se podría aventurar la tesis de que, siendo la regla general que compete al juez del contrato pronunciarse sobre su validez, la situación varía cuando se trata de la nulidad absoluta, pues , en los términos del artículo 87 del C.C.A., “El juez administrativo queda facultado para declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso” y, siempre que en él (en el proceso) “intervengan las partes contratantes o sus causahabientes”.// Según lo han entendido la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y la Sección Tercera del Consejo de Estado, siempre que se cumpla esa doble condición, el juez administrativo dispone de la prerrogativa de declarar la nulidad absoluta del contrato en cualquier proceso, y no solo en los procesos contractuales, lo cual, estimo, que admite la posibilidad de que tal cosa ocurra en el proceso originado en una acción popular.” (HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, Alier, La presunción de legalidad de los actos administrativos y de validez de los contratos estatales en las acciones populares, conferencia dictada en el Instituto Antioqueño de Responsabilidad Civil y del Estado, 26 de octubre de 2001, en Revista del mismo Instituto, 2002).

<sup>189</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de agosto de 2018. Proceso radicado número: 05001 33 31 003 **2009 00157** 01.



GLT -081, al estar acreditado en el plenario que los mismos constituían una amenaza para las Cuencas de los ríos Combeima y Coello.

Por último, al margen de la discusión sobre si un determinado título minero se regía por lo dispuesto en el Decreto 2655 de 1988 o en la Ley 685 de 2001, lo cierto es que en ambos eventos, como se dijo, el Juez está facultado para disponer la suspensión de éstos al estar acreditada la grave amenaza de vulneración o la trasgresión que con aquellos puede ocasionar a derechos colectivos.

#### **5.12. De la controversia sobre la aplicación de la sentencia T- 622 de 2016 proferida por la Corte Constitucional.**

Observa la Sala que los recurrentes cuestionan la invocación que hizo el *a quo* de la sentencia T – 622 de 2016 expedida por la Corte Constitucional para hacer extensivas las órdenes de dicha providencia al fallo de primera instancia, dado que no existe identidad fáctica entre la misma y lo abordado en el presente asunto, circunstancia que lleva a la Sala a determinar la certeza de tal manifestación.

El siguiente cuadro permite precisar si el Tribunal Administrativo de Tolima hizo extensivas las órdenes contenidas en la sentencia T-622 de 2016 al presente asunto:

<b>Sentencia T- 622 de 2016 Caso Río Atrato</b>	<b>Expediente 2011 – 00611</b>
<p><b>CUARTO. - RECONOCER</b> al río Atrato, su cuenca y afluentes <b>como una entidad sujeto de derechos</b> a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas, conforme a lo señalado en la parte motiva de este proveído en los fundamentos 9.27 a 9.32.</p> <p>En consecuencia, la Corte ordenará al Gobierno nacional que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente) en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y</p>	<p>XXI. El Gobierno nacional ejercerá la tutoría y representación legal de los derechos de los ríos (a través de la institución que el Presidente de la República designe, que bien podría ser el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) en conjunto con las comunidades que habitan en las cuencas de los ríos Coello, Combeima y Cocora; de esta forma, los tres ríos y sus cuencas -en adelante estarán cada uno representado por un miembro de las comunidades y un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes de los ríos. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período las comunidades</p>



<p>un delegado del Gobierno colombiano, quienes serán los guardianes del río. Con este propósito, el Gobierno, en cabeza del Presidente de la República, deberá realizar la designación de su representante dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. En ese mismo período de tiempo las comunidades accionantes deberán escoger a su representante.</p>	<p>accionantes deberán escoger a su representante.</p>
<p>Adicionalmente y con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río, los representantes legales del mismo deberán diseñar y conformar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia una comisión de guardianes del río Atrato, integrada por los dos guardianes designados y un <i>equipo asesor</i> al que deberá invitarse al Instituto 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 académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de protección del río Atrato y su cuenca.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, el panel de expertos que se encargará de verificar el cumplimiento de las órdenes de la presente providencia (orden décima) también podrá supervisar, acompañar y asesorar las labores de los guardianes del río Atrato.</p>	<p>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</p>
<p><b>QUINTO.- ORDENAR</b> al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Defensa, a Codechocó y Corpourabá, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia, y a los municipios demandados -con el apoyo del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico, WWF Colombia y las demás organizaciones nacionales e internacionales que determine la Procuraduría General de la Nación- y en conjunto con las comunidades étnicas</p>	<p>XXIII. Se ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Defensa, CORTOLIMA, la Gobernación del Tolima y a la Alcaldía de Ibagué, con el apoyo técnico de la Universidad del Tolima, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, WWF Colombia y las demás organizaciones nacionales e internacionales que determine la Procuraduría General de la Nación- y en conjunto con las comunidades, que dentro</p>



<p>accionantes, que dentro del año siguiente a la notificación de la sentencia, se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar la cuenca del río Atrato y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como: (i) el restablecimiento del cauce del río Atrato, (ii) la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal.</p> <p>Adicionalmente, este plan incluirá una serie de indicadores claros que permitan medir su eficacia y deberá diseñarse y ejecutarse de manera concertada con los pobladores de la zona, así como garantizar la participación de las comunidades étnicas que allí se asientan en el marco del Convenio 169 de la OIT.</p>	<p>del ario siguiente a la notificación de la sentencia, se diseñe y ponga en marcha un plan para descontaminar las fuentes hídricas de Ibagué, comenzando por la cuenca de los ríos Coello, Combeima y Cocora y sus afluentes, los territorios ribereños, recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región. Este plan incluirá medidas como: (i) el restablecimiento del cauce de los ríos Coello, Combeima y Cocora, (ii) la eliminación de los bancos de área formados por las actividades mineras y (iii) la reforestación de zonas afectadas por minería legal e ilegal. Adicionalmente, este plan incluirá una serie de indicadores claros que permitan medir su eficacia y deberá diseñarse y ejecutarse de manera concertada con los pobladores de la zona, así como garantizar la participación de las comunidades que allí se asientan en el marco del Convenio 169 de la OIT.</p>
<p><b>SÉPTIMO.- ORDENAR</b> al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Hacienda, al Departamento de Planeación Nacional, al Departamento para la Prosperidad Social, a las Gobernaciones de Chocó y Antioquia y a los municipios accionados<sup>[346]</sup> que de manera concertada con las comunidades étnicas accionantes, diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia un plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación en el marco del concepto de etnodesarrollo que aseguren mínimos de seguridad alimentaria en la zona, que han dejado de realizarse por la contaminación de las aguas del río Atrato y por el desarrollo intensivo de la actividad minera ilegal.</p> <p>Este plan también deberá estar dirigido a <i>restablecer los derechos de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato</i>, 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</p>	<p>XXIV. Se ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento de Planeación Nacional, al Departamento para la Prosperidad Social, a la Gobernación del Tolima y al municipio de Ibagué, que de manera concertada con las comunidades, diseñen e implementen dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia un plan de acción integral que permita recuperar las formas tradicionales de subsistencia y alimentación en el marco del concepto de 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.</p>



<p>involuntario de la zona por actividades mineras ilegales y daños ambientales.</p> <p>Estas medidas deberán incluir indicadores claros y precisos que permitan realizar una evaluación y seguimiento eficaz a las medidas adoptadas.</p>	
<p><b>OCTAVO.- ORDENAR</b> al Ministerio de Ambiente, al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud, a Codechocó y a Corpourabá -con el apoyo y la supervisión del Instituto Humboldt, las Universidades de Antioquia y Cartagena, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico y WWF Colombia- que realicen estudios toxicológicos y epidemiológicos del río Atrato, sus afluentes y comunidades, los cuales no puede tardar más de tres (3) meses en dar inicio ni exceder de nueve (9) meses para su culminación, a partir de la notificación de la presente providencia, en los que se determine el grado de contaminación por mercurio y otras sustancias tóxicas, y la afectación en la salud humana de las poblaciones, consecuencia de las actividades de minería que usan estas sustancias.</p> <p>Adicionalmente, estas entidades deberán estructurar una línea base de indicadores ambientales con el fin de contar con un instrumento de medida que permita afirmar la mejora o desmejora de las condiciones de la cuenca del río Atrato en el futuro.</p>	<p>XXV. Se ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Instituto Nacional de Salud, a CORTOLIMA - con el apoyo y la supervisión del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt la Universidad del Tolima y WWF Colombia- que realicen estudios toxicológicos y epidemiológicos de los ríos Coello, Combeima y Cocora, sus 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.</p>
<p><b>NOVENO.- ORDENAR</b> a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República que conforme a sus competencias legales y constitucionales realicen un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de todas las órdenes pronunciadas en los numerales anteriores, en el corto, mediano y largo plazo, a partir de la notificación de la presente sentencia. Dicho proceso será liderado y coordinado por la Procuraduría General de la Nación quien rendirá informes y estará bajo la supervisión general del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (juez de primera instancia en el trámite de tutela) y la Corte Constitucional, quien en todo caso, se reserva la competencia para verificar el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta providencia.</p>	<p>XXVI. Se ordena a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República que conforme a sus competencias legales y constitucionales realicen un proceso de acompañamiento y seguimiento al cumplimiento y ejecución de todas las órdenes pronunciadas en los numerales anteriores, en el corto, mediano y largo plazo a partir de la notificación de la presente sentencia. Dicho proceso será liderado y coordinado por la Procuraduría General de la Nación quien rendirá informes y estará bajo la supervisión general del Tribunal Administrativo del Tolima. Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación tendrá que convocar dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia un panel de expertos que asesore el proceso de</p>



Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación tendrá que convocar dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia un panel de expertos que asesore el proceso de seguimiento y ejecución -de acuerdo con su experiencia en los temas específicos-, siempre con la participación de las comunidades accionantes, con el objeto de establecer cronogramas, metas e indicadores de cumplimiento necesarios para la efectiva implementación de las órdenes aquí proferidas, conforme a lo estipulado en el fundamento 10.2 numeral 8.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, en conjunto con la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, deberá entregar reportes semestrales de su gestión con indicadores de cumplimiento de las órdenes proferidas, tanto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca como a la Corte Constitucional para lo de su competencia.

seguimiento y ejecución -de acuerdo con su experiencia en los temas específicos-, siempre con la participación de las comunidades, con el objeto de establecer cronogramas, metas e indicadores de cumplimiento necesarios para la efectiva implementación de las órdenes aquí proferidas. En ejercicio de tales funciones la Procuraduría General de la Nación, como coordinador del seguimiento y ejecución de la presente sentencia con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el panel de expertos que para el efecto convoque, estará encargada de: (i) dirigir, coordinar e impulsar todo el cumplimiento y ejecución de las órdenes aquí proferidas; (ii) diseñar e implementar los indicadores generales y específicos que permitan evaluar el cumplimiento de las órdenes proferidas en este caso por parte de las entidades accionadas y del Gobierno nacional; (iii) evaluar y analizar los informes, programas y planes que presenten en el trámite del cumplimiento de estas órdenes las entidades del Estado accionadas; (iv) investigar y documentar las quejas sobre posible incumplimiento de las medidas establecidas en esta providencia; y (y) hacer recomendaciones y observaciones a las entidades accionadas y al Gobierno nacional respecto del cumplimiento de las órdenes aquí proferidas y en general respecto del respeto y garantía de los derechos fundamentales vulnerados a las comunidades del municipio de Ibagué. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, en conjunto con la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, deberá entregar reportes semestrales de su gestión con indicadores de cumplimiento de las órdenes proferidas al Tribunal Administrativo del -Colima.

De lo anterior se colige que las órdenes plasmadas en los numerales XXI a XXVI del numeral quinto fallo de 30 de mayo de 2019 expedido por el Tribunal Administrativo de Tolima, son una reproducción de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016; razón por la cual, se procederá a evaluar si dicho precedente era aplicable al caso en concreto.



En consecuencia, procederá la Sala a determinar cuáles son los supuestos fácticos y jurídicos de ambos asuntos:

	<b>Hechos relevantes</b>	<b>Problema jurídico</b>
<b>Sentencia T-622 de 2016</b>	<p>Mediante acción de tutela una representante de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del Río Atrato pretendió detener el uso intensivo y a gran escala de los métodos de extracción minera y explotación forestal en dicho afluente, que se efectúa a través de maquinaria pesada y el uso de sustancias tóxicas como el mercurio.</p> <p>La peticionaria, manifestó que dichas actuaciones vulneraban los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan en las riberas del Río Atrato.</p>	<p>¿Vulnera los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del Río Atrato, las actividades de extracción minera y explotación forestal a gran escala que se lleva a cabo en dicho afluente a través de maquinaria pesada y el uso de sustancias tóxicas como el mercurio?</p>
<b>Caso bajo examen.</b>	<p>El Personero Municipal de Ibagué impetró la acción popular de la referencia con el fin de lograr la suspensión de los títulos mineros identificados con número GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7- 086, JB6-15011, HEG-153, JBG-14541, HEM -095, HEM - 096, HEM - 09414X, HEM - 09413X, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG- 154, GLT-081, CG3-145, EKQ - 102 y FEE - 121, HEB-166, No. BIJ-151 y JAS-0822; los cuales, menciona fueron otorgados para desarrollar actividades de exploración y explotación aurífera en la cuenca de los ríos Combeima, Cocora y Coello, pese a que las</p>	<p>¿Pone en riesgo los derechos colectivos invocados en la demanda, la concesión de títulos mineros de exploración y explotación aurífera en las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello?</p>



	<p>mismas están catalogadas como áreas estratégicas para el abastecimiento hídrico actual y futuro de la ciudad de Ibagué.</p> <p>La demandante invocó como vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a los derechos de los consumidores y usuarios</p>	
--	--	--

De lo anterior se colige que asiste razón a los recurrentes en tanto afirman que los mandatos contemplados en la sentencia T – 622 de 2016 no constituían un precedente aplicable a presente asunto, dado que los supuestos de fácticos y jurídicos de ambos casos son disímiles.

Lo anterior, como quiera que en el primer asunto la Corte Constitucional se centró en determinar en sede de tutela si las actividades de minería y deforestación ilegal a gran escala en el Río Atrato, con maquinaria pesada y el uso de mercurio, vulneraba los



derechos fundamentales de los habitantes de las riberas de ese afluente; mientras que, en el asunto de la referencia, el debate procesal gira en torno a las concesiones mineras legalmente conferidas por la autoridad competente, las cuales, en la mayoría de casos, no ha superado la fase exploratoria y que fueron conferidas en las Cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello, respecto de las que, además, no existe prueba de su ejecución.

Bajo ese entendido, y como no era procedente hacer extensivas las órdenes contenidas en la sentencia T – 622 de 2016 al asunto de la referencia, la Sala revocará las órdenes contenidas en los numerales XXI a XXVI del artículo quinto del fallo de 30 de mayo de 2019, expedido por el Tribunal Administrativo del Tolima.

### **5.13. De la controversia sobre el precedente horizontal**

Sobre el particular, se advierte que las empresas apelantes reprochan que el Tribunal en el fallo de primera instancia incurrió en violación de su propio precedente, este es, el vertido en la sentencia del 10 de octubre de 2016 dentro del proceso con número de radicado 73001 23 00 000 **2011 00613** 00, dado que en aquella oportunidad se distinguieron las diferentes fases de la actividad minera y se indicó que el agotamiento de la fase de exploración no implicaba necesariamente la ocurrencia de la etapa de explotación.

En ese orden de ideas, deberá determinarse, en primer lugar, si la mencionada providencia constituía precedente horizontal para el Tribunal Administrativo del Tolima, y en caso de que la respuesta sea afirmativa, deberá evaluarse si su desconocimiento redundaba en la revocatoria del fallo impugnado.

5.13.1. Así, debe precisarse que la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, ha definido como precedente judicial *“la sentencia o conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia o semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”*<sup>190</sup>. Al respecto, estableció como criterios para concluir

<sup>190</sup>. Corte Constitucional. Sentencias T-088 de 2018, T-499 de 2017, T-292 de 2006 y Auto 397 de 2014.



cuando se está ante un precedente, los siguientes: “i) *que en la ratio decidendi de la sentencia anterior se encuentre una regla jurisprudencial aplicable al caso a resolver;* ii) *que esta ratio resuelva un problema jurídico semejante al propuesto en el nuevo caso y* iii) *que los hechos del caso sean equiparables a los resueltos anteriormente.*”<sup>191</sup>

Bajo los parámetros indicados, un precedente se configura cuando la sentencia pretende resolver un idéntico problema, desde la perspectiva jurídica y fáctica, lo que supone un mismo aspecto jurídico a considerar, unos mismos hechos relevantes, probados y debidamente connotados e iguales fundamentos en derecho. Asimismo, se evidencia que dicha providencia debe contener una regla que sea vinculante y que, por ende, la haga aplicable a un caso semejante, para lo cual es necesario que la misma hubiere adquirido firmeza.

5.13.1.1. En ese contexto, encuentra la Sala que, de acuerdo con lo plasmado en el punto 5.5.1. del presente proveído, la sentencia del 10 de octubre de 2016, proferida dentro del proceso con número de radicado 73001 23 00 000 **2011 00613** 00, fue impugnada por la parte demandada estando pendiente su resolución en segunda instancia.

Bajo tal óptica, es claro que la mencionada providencia no constituye un precedente aplicable al caso en concreto, en la medida que la forma en que se definió el litigio aún se encuentran en discusión en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y, por ende, no pueden ser aplicados como regla en casos análogos al no ser vinculantes.

5.13.1.2. Ahora, aún si en gracia de discusión se aceptara que una providencia que no ha adquirido firmeza puede constituir precedente, lo cierto es que el Tribunal Administrativo del Tolima, en el fallo enjuiciado, tampoco habría incurrido en desconocimiento del precedente horizontal, como pasa a explicarse a continuación:

Pues bien, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sección de esta Corporación para que exista precedente horizontal es necesario que las providencias a comparar tengan similitud en supuestos fácticos y jurídicos y que, además, hubieran sido proferidas por

---

<sup>191</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-088 de 2018 y SU-053 de 2015.



la misma Sala, o por lo menos por la mayoría de los Magistrados que la integren. Sobre el particular en sentencia calendada el 15 de febrero de 2018, se indicó:

*“Sobre el desconocimiento del precedente horizontal, la Sala ha precisado que las decisiones que se comparan deben ser expedidas por los mismos magistrados que integran el Tribunal. La sentencia del 26 de junio de 2015, radicado 2015 00580 01, con Ponencia de la Magistrada María Elizabeth García González, que prohijó la postura decantada por la Sección Quinta de esta Corporación en el fallo del 23 de abril de 2015, emitido en el proceso identificado con el número 11001 0315 000 2014 02344 01 con Ponencia de la Magistrada Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, fue clara al determinar que:*

*“No obstante, encuentra la Sala que, así como lo indicó la autoridad tutelada con la demanda, **tal derecho del tutelante no fue vulnerado porque las decisiones que refirió fueron dictadas por otras Salas del mismo Tribunal** de las cuales no hacen parte la totalidad de los Magistrados que dictaron la decisión censurada. **Esta sola precisión rompe con la identidad fáctica y jurídica que alega el actor**, pues, a diferencia de como ocurrió en otro caso en el que esta Sección amparó los derechos del allí tutelante, lo cierto es que es posible que diferentes Salas de la misma Corporación adopten uno u otro criterio frente a un mismo punto, mientras que todos sean jurídicamente válidos. A lo que debe agregarse que, como lo estableció esta Sección en sentencia de 19 de febrero de 2015, ‘...los juzgados y tribunales tienen el deber de aplicar la regla creada por el órgano de cierre, pero sus fallos, al carecer del carácter vinculante que antes fue explicitado, no obligan a sus pares o a quienes se encuentran en un nivel jerárquico inferior’...”. (Resaltado de la Sala).”*

Más adelante, en sentencia del 17 de noviembre de 2016, la Sección Primera<sup>192</sup> ratificó la citada postura en el sentido de indicar que la coincidencia de no ser total en cuanto a los Magistrados que expidiesen la providencia, sí puede ser en cuanto a que concurren en la decisión la mayoría de la Sala que profirió la providencia respecto de la cual se invoca la vulneración del derecho a la igualdad por desconocimiento del precedente. Veamos:

*“De lo expuesto encuentra la Sala que los fundamentos fácticos y jurídicos de las demandas promovidas por la señora Carolina Parra Buendía y por la hoy actora son iguales; sin embargo, el Tribunal Administrativo del Huila profirió dos fallos diferentes, uno, el de 21 de julio de 2016, denegando las pretensiones de la demanda, y otro, el del 20 de agosto de 2014, accediendo a lo reclamado por la accionante.*

*Ahora bien, cabe resaltar que las providencias fueron dictadas por diferentes Salas de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila, en tanto la sentencia del 20 de agosto de 2014 fue proferida por la **Sala Sexta** de Decisión Escritural, conformada por los Magistrados Carmen Emilia Montiel Ortiz, **José Miller Lugo Barrero** y **Gerardo Iván Muñoz Hermida**, mientras que el fallo del 21 de julio de 2016, lo fue por la **Sala Segunda** de Decisión Escritural del mencionado Tribunal, conformada por los Magistrados **José Miller Barrero**, **Gerardo Iván Muñoz Hermida** y Roberto Mario Chavarro Colpas.*

<sup>192</sup> Sentencia proferida en el proceso número: 11001-03-15-000-2016-02497-00(AC), con ponencia del Magistrado Roberto Augusto Serrato Valdés.

A pesar de ello, resulta relevante poner de presente que, en relación con el precedente horizontal, la Sala es del criterio<sup>193</sup> según el cual, no resulta necesario que las Salas de un mismo Tribunal tengan una conformación idéntica para que se pueda predicar desconocimiento de precedente; por cuanto basta con que la mayoría esté constituida por los mismos magistrados, para que éstos se vean obligados a seguir el derrotero establecido en los pronunciamientos anteriores de las Salas de las que hagan parte.

En ese contexto, y teniendo en consideración que la sentencia del 20 de agosto de 2014 puede considerarse como precedente horizontal del fallo del 21 de julio de 2016, corresponde a la Sala establecer sí, en este último, el Tribunal Administrativo del Huila hizo alusión al mismo y expresó con suficiencia las razones para apartarse de él.”

En sentencia más reciente, del 16 de febrero de 2017 expedida dentro del proceso con radicación número 11001-03-15-000-2016-03353-00, cuya ponencia correspondió al Consejero Roberto Augusto Serrato Valdés (E), se reafirmó el criterio mencionado:

“Bajo el anterior contexto, se observa que no existe desconocimiento de un precedente horizontal, comoquiera que el proceso con radicación número 05001 33 33 016 2012 00125 01 se tramitó en el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad (Magistrados Doctores Yolanda Obando Montes, Jairo Jiménez Aristizabal y Martha Cecilia Madrid Roldán) y el proceso con radicación número 05001 33 33 022 2012 00227 00 se tramitó en el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Decisión Oral (Magistrados Doctores Rafael Darío Restrepo Quijano, Gonzalo Zambrano Velandia y Pilar Estrada Gómez)”.

Vistas así las cosas, es claro que para hablar de la existencia de precedente horizontal es menester que las providencias a comparar hayan sido proferidas por la misma Sala del Tribunal correspondiente, o por lo menos, por la mayoría de quienes la integren”<sup>194</sup>.

En tal contexto, procederá la Sala a constatar si en el presente asunto se cumplen los requisitos para la existencia del precedente horizontal.

	<b>Magistrados.</b>	<b>Hechos Relevantes</b>	<b>Problema jurídico</b>
	1. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez. 2. José Aleth Ruiz Castro. 3. Carlos Leonel Buitrago Chávez	El señor Juan David Ceballos Ramírez a través de acción popular, solicitó la suspensión de todas las licencias al proyecto denominado “La Colosa” de propiedad	¿Pone en riesgo los derechos colectivos invocados en la demanda, la concesión de títulos mineros de exploración y explotación aurífera en

<sup>193</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 18 de febrero de 2016. Expediente: 11001-03-15-000-2015-03381-00. Actora: Luz Mila Ríos Gutiérrez. C.P.: María Elizabeth García González.

<sup>194</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 15 de febrero de 2018. Expediente: 11001 03 15 000 2017 02082 01. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.



<p>Proceso con radicado número 73001 23 00 000 <b>2011 00613</b> 00</p>		<p>de la empresa AGA, al considerar que las mismas pueden causar graves impactos ambientales en la flora, fauna y el recurso hídrico, especialmente la Cuenca Mayor del Río Coello.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior pretendió el amparo de sus derechos colectivos a la existencia del equilibrio ecológico, el manejo, defensa y aprovechamiento racional de los recursos naturales, la seguridad y salubridad pública, y los intereses relacionados.</p>	<p>las cuencas del Río Coello?</p>
<p><b>Asunto bajo examen.</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ángel Ignacio Álvarez Silva.</li> <li>2. Luis Eduardo Collazos Olaya.</li> <li>3. José Andrés Rojas Villa.</li> </ol>	<p>El Personero Municipal de Ibagué impetró la acción popular de la referencia con el fin de lograr la suspensión de los títulos mineros identificados con número GEB-10N, GLN-093, GLN-094, GLN-095, ELJ-113, HB7- 086, JB6-15011, HEG-153, JBG-14541, HEM -095, HEM - 096, HEM - 09414X, HEM - 09413X, HHV-08231, JB6-14521, JB5-15421, JB5-15401, HEG- 154, GLT-081, CG3-145, EKQ - 102 y FEE - 121, HEB-166, No. BIJ-151 y JAS-0822; los cuales, menciona fueron otorgados para desarrollar actividades de exploración y explotación aurífera en la cuenca de los ríos Combeima, Cocora y Coello, pese a que las mismas están catalogadas como áreas estratégicas para</p>	<p>¿Pone en riesgo los derechos colectivos invocados en la demanda, la concesión de títulos mineros de exploración y explotación aurífera en las cuencas de los Ríos Combeima, Cocora y Coello?</p>



		<p>el abastecimiento hídrico actual y futuro de la ciudad de Ibagué.</p> <p>La demandante invocó como vulnerados los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la moralidad administrativa, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a los derechos de los consumidores y usuarios</p>	
--	--	--	--



De lo expuesto encuentra la Sala que los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda promovida por el señor Juan David Ceballos Ramírez y la que ocupa el presente asunto son similares. En efecto, en ambos casos se pretende la suspensión de los contratos de concesión mineras concedidos en la Cuenca del Río Coello, bajo el argumento que las actividades exploración y explotación aurífera que fueron autorizadas en los mismos pueden ocasionar graves impactos en el recurso hídrico.

No obstante lo anterior, la Sala debe resaltar que la sentencia proferida dentro del expediente con radicado número **2011 00613** fue decidida por los Magistrados Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, José Aleth Ruiz Castro y Carlos Leonel Buitrago Chávez, en tanto la sentencia acusada fue resuelta por los Magistrados Ángel Ignacio Álvarez Silva, Luis Eduardo Collazos Olaya y José Andrés Rojas Villa.

En ese orden, y de acuerdo con la línea jurisprudencia trazada por esta Sección, no existe precedente horizontal en el caso que nos ocupa, dado que los Magistrados que absolvieron ambos casos son distintos, razón por la cual, el cargo no prospera.

#### **5.14. De la falta de Legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Minas y Energía**

En este punto, corresponde a la Sala establecer si es cierto que el Tribunal omitió pronunciarse sobre los argumentos referidos a la falta de legitimación en la causa por pasiva expuestos por el Ministerio de Minas y Energía; y dilucidado este punto, debe resolver si tal entidad está legitimada para garantizar la protección de los derechos colectivos objeto de la presente controversia, tal como lo sostuvo el *a quo*, o, por el contrario, carece de ella, tal como lo sostiene la entidad en su recurso de alzada, en tanto aduce no haber intervenido en la expedición de los títulos mineros objeto de la controversia y carecer de competencia para el cumplimiento de las ordenes que le fueron impartidas.

5.14.1. Observa la Sala que el artículo primero de la sentencia apelada resolvió lo siguiente:

***“PRIMERO: DESESTÍMANSE*** las excepciones formuladas por el Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Desarrollo



*Sostenible (Sic) y la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA-. (Subrayas de la Sala)*

Como sustento de tal decisión, en el acápite de “*Funciones de las entidades demandadas y vinculadas*” el Tribunal consideró, previo a citar las disposiciones del artículo 3 del Decreto 70 de 2001, que, como el Ministerio de Minas y Energía es considerado en el ordenamiento jurídico como una autoridad minera, cuyas funciones están relacionadas con actividades de este tipo, está legitimado para intervenir en el presente proceso; veamos:

*“Como se vea, al Ministerio de Minas y Energía sí le compete desarrollar las labores concernidas con la **Adopción** de la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, así como la política sobre todas las actividades técnicas, económicas, jurídicas, industriales y comerciales relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables; **Propender** que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales; **Adoptar** los reglamentos y hacer cumplir las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias relacionadas con la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables; **Velar** por que se cumplan las disposiciones legales y los tratados, acuerdos y convenios internacionales relacionados con el sector minero-energético; y las demás que le asigne la Ley.*

*Por lo tanto, de cara a sus funciones, no solo está legitimado para intervenir en esta causa por omisión de cumplimiento de sus funciones sino que, por las precisas funciones discernidas por el Código Minero, como Autoridad minera, debe entender que un tal cuerpo normativo se “regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada”, por lo que allí mismo se dijo “Parágrafo. En todo caso, las autoridades administrativas a las que hace referencia este Código no podrán dejar de resolver, por deficiencias en la ley, los asuntos que se les propongan en el ámbito de su competencia. En este caso, acudirán a las normas de integración del derecho y, en su defecto, a la Constitución Política”.*

*Es que en el Artículo 5° se define la “PROPIEDAD DE LOS RECURSOS MINEROS”, “de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, particulares o de comunidades o grupos...”, norma que se corresponde con el Artículo 60. sobre la “INALIENABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD”, de la propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y por ello se estima de pleno derecho que “El derecho a explorarlos y explotarlos sólo se adquiere mediante el otorgamiento de los títulos enumerados en el artículo 14 de este Código. Ninguna actividad de*



*prospección, exploración o explotación o de posesión material de dichos recursos, sea cual fuere su antigüedad, duración o características, conferirá derecho o prelación alguna para adquirir el título minero o para oponerse a propuestas de terceros" y aparece en su Artículo 7o. la "PRESUNCIÓN DE PROPIEDAD ESTATAL", en cuya consecuencia, el CAPITULO II o del "DERECHO A EXPLORAR Y EXPLOTAR", contempla "Artículo 14. TÍTULO MINERO. A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional".*

*Para no redundar en detalles harto esclarecidos, dígase no más que el CAPITULO XXVIII del Estatuto Minero dispone en asuntos de COMPETENCIA, en su Artículo 317 respecto del concepto de "AUTORIDAD MINERA", que "Cuando en este Código se hace referencia a la autoridad minera o concedente, sin otra denominación adicional, se entenderá hecha al Ministerio de Minas y Energía o en su defecto a la autoridad nacional que de conformidad con la organización de la administro funciones entre los entes que la integran tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en este Código, con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras", aunque en su Artículo 318 y respecto de la "FISCALIZACIÓN Y VIGILANCIA", la resigne a "La autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 279 de este Código, de la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad", lo cual, obviamente solo se restringe en la medida de la "DELEGACIÓN INTERNA", en tanto "La autoridad minera podrá cumplir todas las funciones de tramitación y otorgamiento de los contratos de concesión a través de sus dependencias centrales, regionales o locales de que disponga. La delegación interna de funciones la hará hasta el nivel que las normas de organización administrativa lo permitan". Con lo planteado entonces se despachará desfavorablemente la excepción de "Falta de legitimación en la causa por pasiva" planteada por el Ministerio de Minas y Energía, quien es, sin más esguinces: "AUTORIDAD MINERA". (Negrillas del texto original)*

De lo expuesto, se advierte que no es cierto que el Tribunal haya omitido resolver los argumentos que sobre este aspecto se plantearon por el aludido Ministerio, en tanto, como se vio, el Tribunal los analizó y los despachó de forma desfavorable, circunstancia que habilita a la Sala a abordar el segundo problema planteado.

5.14.2. La legitimación en la causa por pasiva alude a la aptitud que debe reunir el demandado para oponerse a las pretensiones que el demandante formula en su contra, de manera pues que, si aquél no tiene relación con los hechos que dieron lugar a la presentación de la demanda, no estará legitimado materialmente y, en consecuencia, se configurará la excepción que se estudia. En relación con este tópico,



en providencia del 18 de mayo de 2017, esta Sala consideró lo que se explica a continuación:

“La exigencia de legitimación en la causa por pasiva alude a la aptitud que debe reunir la persona –natural o jurídica– contra quien se dirige la demanda para oponerse jurídicamente a las pretensiones que el demandante esgrime en su contra. En ese sentido, no basta con ser objeto de demanda para concurrir legítimamente a un juicio, es imperioso estar debidamente legitimado para ello. Al respecto destaca la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material; distinción que se ha expuesto en los siguientes términos:

*“(...) toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante -legitimado en la causa de hecho por activa- y demandado -legitimado en la causa de hecho por pasiva- y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.*

*De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico...”.*

*En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra”<sup>194</sup>*  
(Subrayado y negrillas fuera de texto).

*De acuerdo con lo jurisprudencia antes transcrita, la cual se prohija en esta oportunidad, **la legitimación material en la causa por pasiva exige que la entidad en contra de la cual se dirige la demanda esté vinculada funcional o materialmente con los hechos que dan origen a la reclamación, lo cual se examinará desde la óptica de las responsabilidades que legalmente corresponden al organismo demandado.***<sup>195</sup> (Subrayas y negritas de la Sala)

<sup>195</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 18 de mayo de 2017, expediente 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP). Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.



Ahora bien, los hechos en el presente proceso están relacionados con la presunta amenaza de los derechos colectivos a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; con la necesidad de propender por la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a los derechos de los consumidores y usuarios, derivada del otorgamiento de títulos mineros por parte del INGEOMINAS a unos particulares para la exploración y explotación aurífera en áreas que, al parecer, se encuentran dentro de la cuenca de los ríos Combeima, Cocora y Coello, y que comprometerían el recurso hídrico en dichas fuentes.

En virtud de lo anterior y en observancia de lo dispuesto en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, se evidencia que el Ministerio de Minas no intervino en el otorgamiento de los títulos mineros a que se refiere la presente acción popular, sino que lo llevó a cabo su momento el INGEOMINAS, en virtud de la delegación que como autoridad minera le hiciera el citado Ministerio a través de la Resolución nro. 0074 del 27 de enero de 2004<sup>196</sup>, lo que descarta en el *sub judice* la existencia de una relación material de la gestión del aludido Ministerio y las situaciones fácticas que se aducen como fundamento de la solicitud de amparo.

Igualmente, en lo que se refiere a la vinculación funcional de que trata la jurisprudencia citada, es preciso señalar que el derogado Decreto 70 de 2011, “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía*”, en cuanto a las funciones del Ministerio de Minas y Energía, determinó que a este compete, entre otras, las relacionadas con la adopción de la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales.

---

<sup>196</sup> “*Por medio de la cual se delegan unas funciones a Ingeominas*”.



A su vez, el Decreto 381 de 2012, “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía*”, modificado y adicionado por el Decreto 1617 de 2013, definió las atribuciones de éste en similares términos al anterior, señalando que le corresponde la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía.

Así las cosas, tampoco advierte la Sala que se configure este otro tipo de relación a efectos de justificar la legitimación del precitado Ministerio, puesto que, si bien es el órgano rector de ese sector, lo cierto es que la función específica de otorgar títulos mineros y hacer seguimiento a éstos, ha sido ejercida en el presente caso, inicialmente por INGEOMINAS, y posteriormente, en virtud del artículos 12 y 14 del Decreto 4131 de 2011, por la Agencia Nacional de Minería, entidad última que en la actualidad tiene como objeto principal “*administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley*”<sup>197</sup>, y, además, asumió competencias propias de autoridad minera, tal como lo indicó el artículo 4 del Decreto 4134 de 2011. Veamos:

**“Artículo 4°. Funciones.** *Son funciones de la Agencia Nacional de Minería, ANM las siguientes:*

- 1. Ejercer las funciones de autoridad minera o concedente en el territorio nacional.*
- 2. Administrar los recursos minerales del Estado y conceder derechos para su exploración y explotación*
- 3. Promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales de propiedad del Estado cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.*
- 4. Diseñar, implementar y divulgar estrategias de promoción de la exploración y explotación de minerales.*
- 5. Proponer y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en la formulación de la política gubernamental y en la elaboración de los planes sectoriales en materia de minería, dentro del marco de sostenibilidad económica, social y ambiental de la actividad minera.*

<sup>197</sup> Artículo 3 del Decreto 4134 del 3 de noviembre de 2011.



6. *Administrar el catastro minero y el registro minero nacional.*
7. *Mantener actualizada la información relacionada con la actividad minera.*
8. *Liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías y cualquier otra contraprestación derivada de la explotación de minerales, en los términos señalados en la ley.*
9. *Determinar la información geológica que los beneficiarios de títulos mineros deben entregar, recopilarla y suministrarla al Servicio Geológico Colombiano.*
10. *Desarrollar estrategias de acompañamiento, asistencia técnica y fomento a los titulares mineros con base en la política definida para el sector y en coordinación con las autoridades competentes.*
11. *Administrar y disponer de los bienes muebles e inmuebles que pasen al Estado por finalización de los contratos de concesión y demás títulos mineros en que aplique cláusula de reversión.*
12. *Promover la incorporación de la actividad minera en los planes de ordenamiento territorial.*
13. *Apoyar la realización de los procesos de consulta previa a los grupos étnicos en coordinación con las autoridades competentes.*
14. *Dar apoyo al Ministerio de Minas y Energía en la formulación y ejecución de la política para prevenir y controlar la explotación ilícita de minerales.*
15. *Fomentar la seguridad minera y coordinar y realizar actividades de salvamento minero sin perjuicio de la responsabilidad que tienen los particulares en relación con el mismo.*
16. *Reservar áreas con potencial minero, con el fin de otorgarlas en contrato de concesión.*
17. *Ejercer las demás actividades relacionadas con la administración de los recursos minerales de propiedad estatal.*
18. *Las demás que le sean asignadas y que le delegue el Ministerio de Minas y Energía, de conformidad con las normas vigentes.” (Subrayas de la Sala)*

Así pues, de acuerdo con lo expuesto, es claro para la Sala que en el presente caso la entidad competente para adoptar las eventuales medidas que en amparo de los derechos colectivos implicados se dicten sería la Agencia Nacional de Minería, y no el Ministerio de Minas y Energía; en consecuencia, la Sala dispondrá la desvinculación del mentado Ministerio del presente trámite constitucional.

## **5.15. De las órdenes a adoptar.**

**5.15.1.** Resueltos los puntos de apelación, es claro para la Sala que lo que se demostró en el plenario fue el carácter riesgoso de la ejecución de los títulos mineros



CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081 y BIJ-151 sobre la cuenca de los ríos Coello y Combeima, respectivamente, teniendo en cuenta que las demás concesiones fueron objeto de renuncia por sus titulares, y por ende, no constituyen ninguna amenaza a los derechos colectivos invocados al no poder efectuar actividades mineras sobre tales afluentes, ni tampoco fue probado que las mismas hubieran ocasionado un daño al medio ambiente, razón por la cual, es improcedente un pronunciamiento sobre estas últimas.

5.15.2. Por su parte, en lo que tiene que ver con los títulos mineros vigentes, es claro para la Sala que las actividades de exploración y explotación minera que son permitidas en los mismos constituyen una amenaza para el recurso hídrico y por consiguiente al derecho de acceso al agua. Al respecto del mencionado derecho, es pertinente señalar que el mismo ha sido entendido como un derecho humano y su garantía es imprescindible para asegurar el respeto al derecho a la vida digna, razón por la cual, su prestación se enmarca dentro de los fines del Estado Social de Derecho.

En ese mismo sentido se pronunció esta Sección en providencia del 24 de mayo de 2018; veamos:

*“[...] El derecho al agua en los instrumentos internacionales, la Constitución y la jurisprudencia constitucional*

*El derecho a disponer de agua potable es un derecho humano, debido a que es condición indispensable para llevar una vida digna. También es un factor determinante de la salud pública y de otros derechos tales como el derecho a la salud, al medio ambiente sano, a la alimentación, a la vivienda y al derecho colectivo a la prestación eficiente del servicio público de acueducto y alcantarillado; derechos que han sido reconocidos nacional e internacionalmente.*

*Dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se establecen metas relacionadas con el agua potable para avanzar en la satisfacción de las necesidades de las personas. En efecto, la Declaración del Milenio de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, enunció entre los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): “reducir la mortalidad infantil” (Objetivo 4) y “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” (Objetivo 7); el primero, enfocado en la Enfermedad Diarreica Aguda por estar entre las principales causas de muerte en la infancia, producto de un abastecimiento de agua insalubre y de un saneamiento e higiene deficientes; y el segundo, el Objetivo 7, orientado a la reducción a la mitad de la proporción de población sin acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Si bien esta meta en lo tocante a agua potable se cumplió en el año 2010, para el año 2015 no se había logrado alcanzar la meta relativa al saneamiento. A pesar del avance, persisten desigualdades en el goce efectivo del derecho al agua en las zonas urbanas y rurales, entre géneros (por ejemplo, la labor de recoger agua se recarga en la mujer), y nivel socioeconómico pues se observa una relativa exclusión de los pobres de los servicios de agua y saneamiento. Casi mil millones*



*de personas defecaban al aire libre lo cual puso de manifiesto condiciones de pobreza extrema y la contaminación del medio ambiente.*

*Vencido el plazo para el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, la Organización de las Naciones Unidas aborda las problemáticas de la población mundial con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) .*

*Relacionado directamente con el agua el ODS 6 señala: “6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”. El año para el cumplimiento de este objetivo es el 2030, para lo cual se considera necesario:*

*Realizar inversiones adecuadas en infraestructura, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene en todos los niveles, proteger y recuperar los ecosistemas relacionados con este recurso, como bosques, montañas, humedales y ríos. También se requiere más cooperación internacional para estimular la eficiencia hídrica y apoyar tecnologías de tratamiento en los países en desarrollo.*

*Las metas relacionadas con agua de los ODS se describen en la tabla 3. Metas establecidas en los instrumentos de planificación y gestión.*

*En Colombia, el derecho al agua potable se sustenta en las disposiciones de la Constitución, específicamente en la sección de los fines esenciales del Estado, en los derechos económicos, sociales y culturales y en los derechos colectivos y del medio ambiente. El artículo 49 constitucional establece el derecho a la salud en general y el saneamiento ambiental; el artículo 79 el derecho al medio ambiente sano; y el 366 consagra el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población como finalidades sociales del Estado, para la solución de necesidades insatisfechas de saneamiento ambiental y de agua potable.*

*Según el artículo 367 de la Constitución, acueducto y alcantarillado, son servicios públicos domiciliarios que prestará directamente cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen. Los departamentos, por su parte, cumplirán funciones de apoyo y coordinación.*

*Los servicios públicos domiciliarios están sujetos al pago de unas tarifas, pero las personas de menores ingresos cuentan con la posibilidad de acceder a subsidios para que puedan pagar las tarifas y cubrir sus necesidades básicas.*

*La Constitución y la jurisprudencia constitucional establecen el contenido del derecho al agua y de las obligaciones del Estado en su realización; lo mismo hacen las normas contenidas en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, siguiendo para ello la interpretación de los órganos internacionales encargados de vigilar la aplicación de esos tratados.*

*De acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, debidamente aprobados por el Congreso, prevalecen en el orden interno, por tanto, el derecho al agua forma parte del catálogo de derechos fundamentales de nuestra Constitución, al haber sido ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pides).*



*El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano autorizado para interpretar el PIDESC, expidió la Observación General No. 15 de noviembre de 2002, en desarrollo de los artículos 11 y 12 del Pacto, en la que reconoció implícitamente el derecho al agua por tratarse de una condición fundamental para la supervivencia humana y la realización de otros derechos. Esta misma Observación determina el contenido normativo del derecho al agua y las obligaciones de los Estados en su realización sin ningún tipo de discriminación.*

*La Corte Constitucional ha señalado que la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos constituye una pauta relevante para interpretar el alcance de los tratados sobre derechos humanos y de los propios derechos constitucionales, como la Observación No. 15. Por tanto, esta debe ser atendida por el Estado colombiano en razón de sus obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos consagrados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos [...]”<sup>198</sup>”<sup>199</sup>. (Subrayas de la Sala)*

Entre tanto, en sentencia del 28 de marzo de 2014, en relación con la importancia del derecho al agua se indicó:

*“[...] Del latín agua, el agua es la sustancia más importante de la naturaleza y uno de los principales componentes del medio en que vivimos y de la vida en general. Se trata de un compuesto de características únicas, determinante en los procesos físicos, biológicos y químicos del medio natural. De las anteriores, el químico es sobresaliente, dado que la mayoría de dichos procesos se realizan con sustancias disueltas en ella. La importancia del agua es notoria, interviene en la composición de los seres vivos, es indispensable para la vida humana, por lo que su protección y conservación resulta preponderante e imperiosa, es así como desde el punto de vista jurídico cuenta con una regulación excepcional y de trascendencia. La Constitución Política consagra como deber fundamental del Estado no solo el de velar por la existencia de todos los ciudadanos y su vida en condiciones de dignas, sino también por la obligación de asegurar la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de mejorar la calidad de vida de todos y asegurar su subsistencia futura. Es así como el constituyente protege el ambiente y, en especial, el agua como fuente de vida y como condicionante para el disfrute de otros derechos fundamentales, tales como los derechos a la salud y a la alimentación. [...] [...] Resulta importante recordar que la titularidad del derecho al agua como derecho subjetivo se encuentra en cabeza no sólo de las personas individualmente consideradas, sino también de la comunidad. En otras palabras, dicho derecho cuenta con una doble naturaleza (individual y colectiva). En relación con su naturaleza colectiva, la Corte Constitucional anotó que hay dimensiones del derecho que generan obligaciones de respeto, de protección y de garantía, de las cuales no son titulares las personas individualmente, sino colectivamente. Las protecciones de las fuentes hídricas de las cuales puede depender eventualmente el consumo de agua de las futuras generaciones, hace parte, sin duda, de los ámbitos de protección del derecho al agua, pero no se trata de un derecho individual. Estas obligaciones serán entonces reclamables ya no a través de la acción de tutela, sino por medio de la acción popular... Al buscar el reconocimiento*

<sup>198</sup> SA5. Propuesta para el Diseño Conceptual, Metodológico e Instrumental del Programa Nacional de Agua Potable (PNAP). Convenio 519 del 2015. Bogotá, Julio del 2016. Ministerio de Salud de Colombia. Organización Mundial de la Salud (Oficina Regional para las Américas). Organización Panamericana de la Salud.

<sup>199</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 24 de mayo de 2018. Proceso radicado número 76001 23 31 000 **2011 00904** 01. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.



*del derecho al agua como un derecho del hombre, el Comité de Derechos Políticos, Económicos y Sociales de Naciones Unidas busca beneficiar este derecho de la concepción ideológica sobre la cual se fundan los derechos del hombre, y aplicarle el régimen jurídico y prioritario correspondiente. El acceso al agua tiene vocación de ser reconocido como un derecho que debe ser objeto de una protección universal y superior. [...]»<sup>200</sup>.*

Como se vio el derecho al agua es consonante con el principio de desarrollo sostenible, dado que este último es definido por el artículo 3º de la Ley 99 de 1993, como aquel que conduce al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales en que se sustenta, ni causar deterioros en el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus necesidades; aspectos que encuentran plena correspondencia en la concepción internacional del mencionado derecho en tanto que su consagración se orienta a la protección de diferentes aristas del ámbito de supervivencia no sólo humana, sino de todo su entorno, como quiera que abarca diversas dimensiones tales como el entendimiento del alcance de vida digna, marca la pauta de políticas de salud pública, de medio ambiente sano y desde luego, también permea lo atinente a la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado; todo lo cual redunda en que el derecho al agua conjuntamente con el principio de desarrollo sostenible deben contemplarse en un mismo horizonte.

En esa medida, se tiene que, si bien la actividad de exploración y explotación minera puede ser necesaria para el crecimiento económico, lo cierto es que misma en ningún evento podrá afectar el desarrollo sostenible y en especial la necesidad de contar con el recurso hídrico para atender a las generaciones actuales y futuras, lo que de suyo hace que ese tipo de actividades siempre se encuentren guiadas por una premisa fundamental de cuidado del recurso hídrico.

Así pues, la dinámica que supone este tipo de asuntos conduce a que los actores que se encuentren concernidos garanticen que desde la etapa de exploración, explotación y hasta el cierre del proyecto, se asegure el cuidado del recurso hídrico, que como se

---

<sup>200</sup> Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Sentencia del 28 de marzo de 2014. Proceso radicado número: 25001 23 27 000 2001 90479 01. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.



vio, el presente asunto, se encuentra amenazado con la declaratoria de agotamiento de la Cuenca Mayor del Río Coello.

Lo anterior, también encuentra consonancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.7.6. del Decreto 1076 de 2015, que compiló el artículo 41 del Decreto 1541 de 1978, según el cual, las autoridades ambientales a efectos de conferir concesiones de agua tendrán en el en primer orden de prioridad la utilización de tal recurso para el consumo humano, colectivo o comunitario, mientras que, por su parte, la actividad minera se encuentra en el séptimo lugar de prevalencia. La norma en cuestión es del siguiente tenor:

**“Artículo 2.2.3.2.7.6. Orden de prioridades.** Para otorgar concesiones de aguas, se tendrá en cuenta el siguiente orden de prioridades:

a) Utilización para el consumo humano, colectivo o comunitario, sea urbano o rural;

b) Utilización para necesidades domésticas individuales;

c) Usos agropecuarios comunitarios, comprendidas la acuicultura y la pesca;

d) Usos agropecuarios individuales, comprendidas la acuicultura y la pesca;

e) Generación de energía hidroeléctrica;

f) Usos industriales o manufactureros;

g) Usos mineros;

h) Usos recreativos comunitarios, e

i) Usos recreativos individuales” (Subrayas de la Sala)

5.15.3. Bajo tal perspectiva, la Sala modificará el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia enjuiciada, para en su lugar declarar la amenaza de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica de la cuenca mayor del río Coello (río Combeima y Cocora) y sus afluentes, derivada de los títulos mineros CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081 y BIJ-151, por parte de la Agencia Nacional de Minería – ANM, la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A y los ciudadanos Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez



Asimismo, se declarará la amenaza de violación del derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente en asocio con el componente de gestión por cambio climático, teniendo en cuenta que de conformidad con el numeral 9 del artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, el riesgo de desastre puede derivarse de procesos de uso y ocupación de un territorio de forma irracional, circunstancia que acaecería en caso de permitir las actividades de exploración y explotación minera en los mencionados afluentes, dada sus especiales condiciones de vulnerabilidad. La norma en cita dispone:

**“Artículo 3º. Principios generales.** Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

**9. Principio de sostenibilidad ambiental:** *El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.”*

5.15.4. En consecuencia, a efectos de salvaguardar los derechos colectivos que fueron invocados en la demanda de la referencia, la Sala modificará el numeral quinto de la sentencia recurrida, para en su lugar ordenar la suspensión de forma inmediata de las actividades mineras autorizadas en los títulos mineros No. GLN – 094, GLN – 095, GLT – 081, CG3 – 145 y BIJ -151, hasta tanto los concesionarios demuestren a la autoridad ambiental (Cortolima) y a la Minera (ANM) que utilizarán una fuente alterna para las labores de exploración y eventual explotación, que no implique la afectación del recurso hídrico de la cuenca mayor del Río Coello y sus afluentes, para lo cual deberán tener en cuenta, la cantidad y calidad y agua, y variables como el uso, el consumo y crecimiento de la población. Esta suspensión se extenderá, como máximo, por el período establecido en la ley para la etapa de exploración y, si una vez cumplido el mismo, no se ha demostrado que no se afectará el recurso hídrico en la manera y con los parámetros anotados, cesarán los efectos de las concesiones otorgadas.

Ahora, en caso de que se identifique una fuente hídrica alterna en los términos antes señalados, las actividades de explotación minera quedarán supeditadas a que se



utilice un método de extracción sin mercurio, ello en virtud de lo previsto en el inciso segundo del artículo 3º de la Ley 1658 de 2013<sup>201</sup>.

5.15.4.1. Igualmente, se ordenará a Cortolima que, en ejercicio de las funciones previstas en los numerales 11 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realice las visitas correspondientes a los títulos mineros No. CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081 y BIJ-151, a efectos de que evalúe la existencia de posibles pasivos ambientales en las áreas correspondientes a dichos títulos, producto de las actividades mineras que se hubieren podido desarrollar en los mismos, y de ser procedente, imparta las medidas correctivas a que haya lugar. El artículo en cuestión es del siguiente tenor:

**“Artículo 31. funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:**

(...)

11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;”

A efectos de dar cumplimiento a lo anterior, los ciudadanos Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez en calidad de titulares de la concesión minera número BIJ-151 y la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A como propietaria de las identificadas con número CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081, deberán prestar la colaboración que sea requerida para esos efectos por la citada autoridad ambiental.

<sup>201</sup> **“Artículo 3º. Reducción y eliminación del uso de mercurio: (...) Erradíquese el uso del mercurio en todo el territorio nacional, en todos los procesos industriales y productivos en un plazo no mayor a diez (10) años y para la minería en un plazo máximo de cinco (5) años. El Gobierno Nacional dispondrá de todos los instrumentos tecnológicos y las respectivas decisiones con los entes y organizaciones responsables del ambiente y el desarrollo sostenible”.**



5.15.4.2. Asimismo, se revocará las demás órdenes adoptadas en los numerales tercero, cuarto y quinto de la sentencia del 30 de mayo de 2019 en tanto: (i) prosperó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Minas y Energía, y adicionalmente: (i) la Sala estima que con la suspensión de los títulos mineros existentes en las cuencas de los Ríos Coello y Combeima y su control por parte de Cortolima es suficiente para precaver la amenaza de vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda; (ii) las mismas desbordan el objeto del litigio al no estar dirigidas a prevenir los riesgos que los citados títulos pueden ocasionar en dicho afluentes y (iii) las órdenes contenidas en los numerales en los numerales XXI a XXVI del numeral quinto del fallo de 30 de mayo de 2019 son improcedentes al fundamentarse en el fallo T – 622 de 2016.

Lo anterior, a excepción del numeral XIII ibídem, relativo al comité de verificación de la sentencia que seguirá vigente, incluyendo al Magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo del Tolima en la conformación del precitado comité.

5.15.5. Finalmente, se modificará el artículo primero de la sentencia controvertida para en consecuencia, declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva elevada por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## FALLA

**PRIMERO: MODIFICAR** los numerales primero y segundo de la parte resolutive de la sentencia del 30 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, el cual quedará así:

*“Primero: **DESESTÍMANSE** las excepciones formuladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad de Licencias Ambientales y **TÉNGASE** por probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.*

***Segundo: DECLARAR** la amenaza de vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y*



*aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación de las especies animales y vegetales, a la prevención de desastres previsibles técnicamente en asocio con el componente de gestión por cambio climático, la protección de las áreas de especial importancia ecológica de la cuenca mayor del río Coello (río Combeima y Cocora) y sus afluentes, derivada de los títulos mineros CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081 y BIJ-151, por parte de la Agencia Nacional de Minería – ANM, la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A y los ciudadanos Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez”*

**SEGUNDO: REVOCAR** los numerales tercero y cuarto de la parte resolutive del fallo apelado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: REVOCAR** el numeral quinto de la sentencia del 30 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, para en su lugar adoptar la siguiente decisión:

*“**ORDÉNESE** la suspensión de forma inmediata de las actividades mineras autorizadas en los títulos mineros No. GLN – 094, GLN – 095, GLT – 081, CG3 – 145 y BIJ -151, hasta tanto los concesionarios demuestren a la autoridad ambiental (Cortolima) y a la Minera (ANM) que utilizarán una fuente alterna para las labores de exploración y eventual explotación, que no implique la afectación del recurso hídrico de la cuenca mayor del Río Coello y sus afluentes, para lo cual deberán tener en cuenta, la cantidad y calidad y agua, y variables como el uso, el consumo y crecimiento de la población. Esta suspensión se extenderá, como máximo, por el período establecido en la ley para la etapa de exploración y, si una vez cumplido el mismo, no se ha demostrado que no se afectará el recurso hídrico en la manera y con los parámetros anotados, cesarán los efectos de las concesiones otorgadas.*

*Ahora, en caso de que se identifique una fuente hídrica alterna en los términos antes señalados, las actividades de explotación minera quedarán supeditadas a que se utilice un método de extracción sin mercurio, ello en virtud de lo previsto en el inciso segundo del artículo 3º de la Ley 1658 de 2013*

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



**CUARTO: ORDENAR** a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima que en el término de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria de esta providencia, realice las visitas correspondientes a los títulos mineros No. CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081 y BIJ-151, a efectos de que evalúe la existencia de posibles pasivos ambientales en las áreas correspondientes a dichos títulos, producto de las actividades mineras que se hubieren podido desarrollar en los mismos, y de ser procedente, imparta las medidas correctivas a que haya lugar.

Con el fin de dar cumplimiento a lo anterior, los ciudadanos Fernando Montoya, Alberto Murillo y Eugenio Gómez en calidad de titulares de la concesión minera número BIJ-151 y la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A como propietaria de las identificadas con número CG3-145, GLN-094, GLN-095, GLT-081, deberán prestar la colaboración que sea requerida para esos efectos por la citada autoridad ambiental.

**QUINTO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia apelada.

**SEXTO:** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

**SÉPTIMO:** Ejecutoriado esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 14 de septiembre de 2020.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Presidenta  
Consejera de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado