



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Magistrado Ponente: **OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 73001 23 31 000 **2013 00067 01**

Accionantes: Municipio de San Luis - Tolima

Demandados: La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA

SOLICITUD DE ADICIÓN Y ACLARACIÓN.

Corresponde a la Sala resolver la solicitud de adición y aclaración propuesta por el apoderado de la Sociedad Cemex Colombia S.A.S respecto de la sentencia proferida por esta Sección el 31 de octubre de 2024, por medio de la cual se revocaron los numerales segundo y tercero del fallo del 3 de abril de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del trámite adelantado en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y, en consecuencia, decretó la nulidad de la Resolución nro. 829 del 2 de octubre de 2012, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA), negó la pretensión de restablecimiento del derecho y condenó en costas por agencias en derecho a esta entidad y a Cemex S.A.

I. SOLICITUD

1.1. Mediante memorial del 15 de noviembre de 2024¹, la sociedad **Cemex Colombia S.A.** (en adelante Cemex) solicitó la aclaración y adición de la sentencia del 31 de octubre de 2024, en los siguientes términos:

¹ Visible a índice 51 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ.



“4. Petición

De acuerdo con los argumentos expuestos, y de manera particular en los términos del 302 del CGP, nos permitimos elevar la siguiente petición:

4.1 Se ACLARE y ADICIONE el artículo primero de la Sentencia, mediante el cual se revocó el numeral segundo de la Sentencia de Primera Instancia, en el sentido de:

(i) Precisar el alcance que tendría la Sentencia de Segunda Instancia, en caso que al momento de resolverse el recurso de apelación interpuesto por el municipio dentro del proceso de nulidad de restablecimiento del derecho bajo Radicado No. 730012233300420130008500 este fuese confirmado, con lo cual se ratificaría la decisión del Tribunal Administrativo del Tolima de la nulidad de la Medida Preventiva.

(ii) Con ocasión a la decisión adoptada por el ad quem y considerando el efecto transitorio que caracteriza a las medidas preventivas, se sirva complementar el fallo en el sentido de señalar que la Medida Preventiva impuesta por el municipio a prevención debe ser nuevamente asumida por la ANLA en calidad de autoridad ambiental competente, para que se resuelva sobre su levantamiento.

(iii) En el mismo sentido, considerando que la decisión se profiere luego de una década de la interposición de la demanda, se aclare el fallo considerando de manera especial los efectos que tendría éste si del estado actual del proyecto han desaparecido las causales que dieron lugar a la medida a la expedición del acto administrativo objeto de la decisión del Honorable Consejo de Estado.”

1.2. Sostuvo que el numeral primero de la sentencia del 31 de octubre de 2024 generaba motivos de duda respecto de su aplicación, pues omitió pronunciarse sobre antecedentes que necesariamente debieron ser valorados para que la decisión se ajustara a la realidad fáctica.

Indicó que en su momento Cemex informó sobre la existencia de un proceso judicial instaurado en contra del Municipio de San Luis, el cual fue repartido al Tribunal Administrativo del Tolima bajo el radicado 73001 22 33 004 2013 00085 00, en el que se profirió sentencia el 15 de diciembre de 2017, declarando la nulidad de la Resolución nro. 000184 del 24 de agosto de 2012, *“por medio de la cual se impuso una medida preventiva”*, y a título de restablecimiento del derecho, se ordenó el pago del daño emergente.



Informó que, contra dicha decisión, el Municipio de San Luis presentó recurso de apelación, el cual no ha sido resuelto hasta la fecha. Sin embargo, esa situación debió ser valorada como un antecedente indispensable.

Manifestó que el fallo del 31 de octubre de 2024 tenía que ser adicionado en el sentido de señalar los efectos que produciría en el medio de control antes mencionado, el cual cuenta con una decisión de primera instancia favorable para Cemex al declarar ilegal la medida preventiva que “*revive el fallo del Consejo de Estado*”².

1.3. Por otro lado, formuló el cargo denominado “*De la omisión del procedimiento reglamentado con la Ley 1333 de 2009 respecto de la remisión a la ANLA para que se pronuncie sobre la Medida preventiva*”. Adujo que la Ley 1333 de 2009 estableció el procedimiento sancionatorio ambiental y la imposición de medidas preventivas para evitar daños a los recursos naturales, permitiéndole a las autoridades ambientales suspender actividades o situaciones que pudieran estar causando esa afectación.

Bajo esa misma línea, señaló que el numeral primero del fallo del cual se solicita la aclaración y adición, omitió indicar que en cumplimiento de lo previsto en el artículo 2° *ibidem*, la medida decretada por el Municipio de San Luis debía ser remitida nuevamente a la ANLA, para que ésta, en su calidad de autoridad ambiental competente, resolviera sobre su ejecución o levantamiento.

1.4. “*Del decaimiento de la Medida Preventiva debido al estado actual del proyecto minero*”. Expuso que los actos administrativos pierden fuerza ejecutoria cuando por razones posteriores a su expedición han desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho que le sirvieron de sustento.

Reiteró que existieron hechos sobrevinientes que debieron ser considerados, teniendo en cuenta el tiempo que transcurrió para que la administración de justicia tomara una decisión, tales como la decisión de la autoridad minera respecto de la vigencia del título de Cemex y los seguimientos y controles ambientales que se han efectuado por parte de la ANLA.

² Ibidem.



Por último, manifestó que se debía entender que, al desaparecer los fundamentos de la medida preventiva, es decir, la Resolución nro. 184 del 24 de agosto de 2012, ya no era válido el contexto actual de la demanda.

1.5. Solicitó tener como pruebas: i) la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, el 15 de diciembre de 2017 en el expediente 73001 23 33 004 2013 00085 00; ii) Acta de Prorroga nro. 1 al contrato de Concesión nro. 4205 de la Agencia Nacional de Minería; iii) el Certificado de Registro Minero de la Agencia Nacional de Minería, y iv) el auto de seguimiento de control y manejo ambiental de la ANLA.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Al respecto, los artículos 285 y 287 del CGP, aplicables por la remisión que autoriza el artículo 306 del CPACA, establecen que las solicitudes de aclaración y adición deben cumplir con los siguientes requisitos:

“Artículo 285. Aclaración. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración”. (Subrayas del Despacho).

“Artículo 287. Adición. Cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.

El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.



Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término

Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal.” (Subrayas de la Sala).

De acuerdo con las normas transcritas, para que sea procedente la aclaración de una sentencia o un auto, la providencia debe contener conceptos o frases que ofrezcan motivo de duda contenidos en su parte resolutive o que influyan en aquella.

A su vez, la adición opera únicamente cuando se omite resolver cualquiera de los extremos de la *litis* o cualquier punto que debía ser objeto de pronunciamiento, de oficio o a solicitud de parte. Ahora, tanto la aclaración como la adición deben ser formuladas dentro del término de ejecutoria.

2.2. Vistas así las cosas, en el asunto *sub examine* se advierte que las solicitudes de adición y/o aclaración formuladas Cemex se radicaron oportunamente, habida cuenta que la sentencia emitida en la Sala de la Sección Primera del 31 de octubre de 2024 fue notificada el 12 de noviembre de 2024³ y la solicitud que ocupa la atención de la Sala fue presentada el 15 de ese mismo mes y año⁴.

2.3. Ahora, en cuanto a las solicitudes de aclaración, el Despacho observa que la argumentación de la peticionaria no hace referencia a ningún concepto o frase que genere duda; por el contrario, lo que encuentra la Sala es que la accionada busca que se emita un pronunciamiento sobre aspectos ajenos a la controversia ventilada en primera y segunda instancia.

En efecto, no explica cuál es el concepto o frase que no le permita vislumbrar el alcance definido en la sentencia que resolvió la controversia suscitada alrededor de la expedición de la Resolución 0829 del 2 de octubre de 2012, por parte de la ANLA, cuya nulidad fue decretada en el proceso de la referencia.

³ Visible en el índice 46 *ibidem*.

⁴ Visible en el índice 51 *ibidem*.



2.4. Por otro lado, en relación con la solicitud de adición, la Sala advierte que los tópicos que señala el apoderado de Cemex no debían ser abordados por la Sala en el fallo del 31 de octubre de 2024, por tratarse de aspectos ajenos a la controversia.

Se explica el anterior aserto recordando que el objeto del litigio, es decir, la pretensión, delimita el debate correspondiente y el adelantamiento de cada una de las etapas en este concernidas, circunstancia que debe ser atendida por el Juez al desatar la discusión so pena de trasgredir el principio de congruencia. Para el caso, las pretensiones formuladas por el Municipio de San Luis fueron las siguientes:

“1. Se declare la nulidad de la Resolución 0829 del 2 de Octubre de 2012, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, entidad sin personería jurídica pero que hace parte del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la cual se ordenó levantar una medida preventiva en materia ambiental, omitiendo el deber legal de comprobar que las causas que la originaron habían desaparecido.

1. Como consecuencia de la anterior declaración se restablezca en el derecho al Municipio de San Luis Tolima.

2. Como consecuencia de las anteriores y a título de indemnización se condene a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – ANLA, por permitir la explotación de un yacimiento de caliza según contrato de concesión N°4205 firmado el 29 de enero de 2010 y OTROSÍ firmado el 9 de septiembre de 2010 que amplía el área sin contar con licencia ambiental, violación el debido proceso, ordenando se restituyan las cosas, objetos y bienes al estado anterior a aquel que aconteció el daño ambiental al permitir la minería sin Licencia Ambiental y sin contrato de concesión inscrito en el registro minero nacional.

3. Únicamente cuando no sea posible la restitución de las cosas, bienes y objetos al estado anterior a aquel en que aconteció el daño ambiental, por la conducta omisiva de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – ANLA condénese a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a pagar a título de indemnización al municipio de San Luis Tolima la suma de DOSCIENTOS VEINTIDOS MIL SETENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$ 222.076.440.000) MONEDA CORRIENTE o lo que efectivamente resulte probado en el proceso.”⁵.

Se desprende de lo expuesto que la discusión judicial propiciada por el ente territorial se suscitó con ocasión a la expedición de la Resolución 0829 del 2 de octubre de 2012, por la ANLA, a través de la cual se ordenó levantar una medida preventiva en materia ambiental impuesta sobre Cemex.

⁵ *Ibidem.*



Si ello es así, los reparos acerca de la legalidad de un acto administrativo distinto al precisado en la transcripción y los consiguientes pronunciamientos sobre su validez escapan de manera determinante al análisis que deba acometerse en el asunto bajo examen, por lo que no era exigible en manera alguna que esta Sala hubiese efectuado pronunciamiento en relación con la Resolución 184 del 24 de agosto de 2012, proferida por el Municipio de San Luis.

En lo que hace a la presunta omisión consistente en que la providencia del 31 de octubre de 2024 debió ordenarle a la ANLA que, siendo decretada la nulidad de un acto administrativo expedido por esa autoridad, emitiera uno nuevo, no halla esta Sala sustento normativo ni jurisprudencial en tal razonamiento, pues no se trataba de una petición así formulada por las partes ni tampoco de un deber legal que en ese sentido fuese impartido. Ahora, el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009 no contempla tal obligación, de lo que se colige que no se presentó el vacío atribuido y por ende por esta razón no tiene asidero la petición de adición.

Finalmente, en lo atinente a los hechos sobrevinientes que aduce Cemex debieron sopesarse al expedir el fallo que definió la controversia sobre la validez de la Resolución 0829 de 2012 de la ANLA, es relevante recordar que el estudio de los elementos de legalidad de los actos administrativos se efectúa en consideración al momento en que éste es expedido, auscultando si sobre éste pesan los vicios e irregularidades que invoca el extremo activo del litigio. Cualquier consideración relacionada con sus efectos tiene que ver con otro atributo, cual es el de la ejecutoriedad, del cual no se ocupa la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Reflexión que es igualmente útil para descartar la posibilidad de adicionar el fallo bajo el entendimiento de que por la sentencia no ejecutoriada del Tribunal del Tolima que accedió a las pretensiones de Cemex respecto de la invalidez de la Resolución nro. 184 del 24 de agosto de 2012, pierda fundamento el análisis de legalidad de la Resolución 0829 del 2 de octubre de 2012, proferida por el Municipio de San Luis.

Se sigue de lo dicho que la petición de aclaración no se predica del contenido del fallo y de la necesidad de absolver inquietudes generadas por la manera en que fue



desatada la *litis*, sino en los efectos que pudiera tener la sentencia del 31 de octubre de 2024, sobre la situación jurídica de la empresa.

Correlato de lo dicho es que el soporte de las peticiones de Cemex no se allana al alcance las figuras que invoca, pues en ninguno de los aspectos delineados por el apoderado de Cemex se evidencian frases que ofrezcan motivos de duda o una omisión de la Sala que amerite acceder a su petición.

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

FALLA

PRIMERO: NEGAR las solicitudes de aclaración y adición de la sentencia del 31 de octubre de 2024, presentada por la Cemex Colombia S.A., por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada se ordena que por Secretaría se devuelva el proceso al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 20 de febrero de 2025.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta
Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado



Radicado: 73001 23 31 000 **2013 00067** 01
Demandante: Municipio de San Luis -
Tolima

La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación núm.: 73001 23 31 000 2013 00067 01

Actor: Municipio de San Luis - Tolima

Demandado: La Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

Tesis: Es cierto que los contratos del 29 de enero y 9 de septiembre de 2010 suscritos por Ingeominas y Cemex son contratos nuevos de explotación de caliza.

Es nulo el acto administrativo que levantó una medida preventiva ambiental de suspensión de explotación minera, si para ese efecto la autoridad no constató que para el desarrollo de las mismas se requería licencia ambiental, dado que los contratos con fundamento en los cuales se adelantaron esas actividades son negocios jurídicos nuevos y por ende las actividades desarrolladas en su vigencia debieron observar los lineamientos allí convenidos y los que regula el orden jurídico vigente al momento de su suscripción.

No debe prosperar la tacha formulada en contra de dos testigos que rindieron declaración en primera instancia, si no resultan sospechosos y el examen sobre su dicho se efectuó con el rigor propio de la sana crítica.

Debe condenarse en costas al extremo pasivo del litigio, si la sentencia de segunda instancia revoca la del *a quo*.

No procede acceder a la pretensión de restablecimiento del derecho, si no hay prueba que respalde esa petición.

SENTENCIA – SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 3 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a las partes que integran el proceso.



I. LA DEMANDA

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), el Municipio de San Luis - Tolima, por medio de apoderado judicial, interpuso demanda en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA)¹, en la que formularon las siguientes:

1.1. Pretensiones

“1. Se declare la nulidad de la Resolución 0829 del 2 de Octubre de 2012, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, entidad sin personería jurídica pero que hace parte del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la cual se ordenó levantar una medida preventiva en materia ambiental, omitiendo el deber legal de comprobar que las causas que la originaron habían desaparecido.

2. Como consecuencia de la anterior declaración se restablezca en el derecho al Municipio de San Luis Tolima.

3. Como consecuencia de las anteriores y a título de indemnización se condene a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – ANLA, por permitir la explotación de un yacimiento de caliza según contrato de concesión N°4205 firmado el 29 de enero de 2010 y OTROSÍ firmado el 9 de septiembre de 2010 que amplía el área sin contar con licencia ambiental, violación el debido proceso, ordenando se restituyan las cosas, objetos y bienes al estado anterior a aquel que aconteció el daño ambiental al permitir la minería sin Licencia Ambiental y sin contrato de concesión inscrito en el registro minero nacional.

4. Únicamente cuando no sea posible la restitución de las cosas, bienes y objetos al estado anterior a aquel en que aconteció el daño ambiental, por la conducta omisiva de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – ANLA condénese a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a pagar a título de indemnización al municipio de San Luis Tolima la suma de DOSCIENTOS VEINTIDOS MIL SETENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$ 222.076.440.000) MONEDA CORRIENTE o lo que efectivamente resulte probado en el proceso.”².

1.2. Acto cuestionado

¹ El expediente digitalizado se encuentra visible en el índice núm. 37 del Sistema de Gestión Judicial Samai.

² *Ibidem*.



“AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA

**RESOLUCIÓN NÚMERO
0829 DEL 02 DE OCTUBRE DE 2012**

**“POR LA CUAL SE LEVANTA UNA MEDIDA PREVENTIVA DE SUSPENSIÓN
DE ACTIVIDADES”**

**LA DIRECTORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS
AMBIENTALES -
ANLA**

En uso de las facultades conferidas en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, en la Ley 99 de 1993, en los Decretos 3573 y 3578 del 27 de septiembre de 2011, en la Resolución 0271 del 30 de abril de 2012, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución No. 367 del 31 de marzo de-2003, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establece las Medidas de Manejo Ambiental a la empresa CEMEX COLOMBIA S.A. (entonces CEMENTOS DIAMANTE S.A.) para la explotación de la mina de calizas en el corregimiento. de Payande, municipio de San Luis, departamento del Tolima.

Que mediante Auto No: 1721 del 21 de septiembre de 2005, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reconoce como terceros intervinientes a los señores José Agustín Ospina y Sonia Isabel Corrales.

Que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, realizó visita de seguimiento ambiental a la mina de caliza, los días 29 de febrero, 1 y 2 de marzo de 2012, correspondiente al seguimiento del primer semestre de 2012, con el fin de verificar el cumplimiento, por parte de la Empresa, de los programas del PMA y de las obligaciones contenidas en los actos administrativos.

Que mediante Resolución No. 000184 del 24 de agosto de 2012, la Alcaldía del municipio de San Luis (Tolima) impone medida preventiva consistente en la suspensión de las actividades de explotación minera realizada por la sociedad CEMEX COLOMBIA S.A. en el corregimiento de Payandé, jurisdicción de ese municipio.

Que la empresa CEMEX COLOMBIA S. A. con radicado 4120- EI- 47529 de septiembre 14 de 2012, solicitó esta Autoridad el levantamiento de la medida preventiva impuesta por la Alcaldía del municipio de San Luis, departamento del Tolima.

Que mediante oficio radicado No, 4120-E1-45779 del 4 de septiembre de 2012, la Alcaldía del municipio de San Luis (Tolima) remite a esta Autoridad copia de la Resolución No. 000184 del 24 de agosto de 2012 expedida por la Alcaldía del municipio de San Luis "Por medio de la cual se impone una medida preventiva y se dictan otras disposiciones", y documentación anexa.

Que la Autoridad Nacional de licencias Ambientales - ANLA- mediante Auto No. 2909 de septiembre 13 de 2012, avoca conocimiento de la medida preventiva



impuesta en ejercicio de la facultad a prevención, impuesta por el Alcalde del municipio de San Luis, Departamento del Tolima, mediante Resolución No. 000184 del 24 de agosto de 2012 a la empresa CEMEX COLOMBIA S.A., en virtud de las Medidas de Manejo Ambiental y que el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial impuso mediante Resolución No. 367 del 31 de marzo de 2003 para el proyecto denominado explotación de la mina de calizas en el corregimiento de Payandé, municipio de San Luis, departamento del Tolima.

Que la coordinación del sector minería de esta Autoridad respondió a la Oficina Asesora Jurídica de la misma, la solicitud de análisis que esta última hiciera acerca de la procedencia o no de la medida preventiva de suspensión de actividades impuesta por el alcalde del municipio de San Luis y concluye:

“(...)

Habiendo evaluado Resolución 000184 del 24 de agosto de 2012, mediante la cual la Alcaldía de San Luis impuso medida preventiva de suspensión de actividades al Proyecto de explotación de una mina de caliza” a nombre de la sociedad Cemex Colombia S.A., ubicada en el corregimiento de Payadé, municipio de San Luis, departamento de Tolima y con base en los argumentos de hecho y de derecho previamente expuestos, se considera necesario ordenar el levantamiento de la medida preventiva impuesta”.

Que, el citado memorando expone las siguientes consideraciones:

- 1. "La sociedad CEMENTOS DIAMANTE S.A. y el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA el 29 de mayo de 1979, suscribieron contrato de concesión originado de la Licencia No 4205, para obtener el aprovechamiento total del yacimiento de caliza, ubicado en jurisdicción del municipio de San Luis, departamento de Tolima.*
- 2. El día 17 de octubre de 2001, la sociedad CEMENTOS DIAMANTE S.A. presentó solicitud de acogimiento al régimen dispuesto en la Ley 685 de 2001 - Código de Minas, según lo dispuso en el artículo 349 de la referida norma.*
- 3. En el año 2002, la sociedad CEMENTOS DIAMANTE S.A., cambia de razón social a CEMEX DE COLOMBIA S.A.*
- 4. Mediante Resolución 367 del 31 de marzo de 2003, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, estableció Medidas de Manejo Ambiental a la empresa CEMENTOS DIAMANTE S. A., para el desarrollo del proyecto de “Explotación de la mina de calizas en Payandé”, contrato de Concesión No. 4205-11, localizada en el corregimiento de Payandé, jurisdicción del municipio de San Luis, departamento del Tolima.*
- 5. En virtud de la solicitud formulada por la empresa el 17 de octubre de 2001 y lo dispuesto en el artículo 340 de la ley 685 de 2001 -Código de Minas, la sociedad CEMENTOS. DIAMANTE S.A. y el Instituto Colombiano de Geología y Minería - INGEOMINAS, el 29 de enero de 2010, suscribieron el Contrato de Concesión No. 4502, con el objeto de efectuar la explotación económica de un yacimiento de caliza en un área de 206 Ha y 8822 mts², con una duración de diez (10) meses para desarrollar las actividades de explotación, contados a partir de su inscripción en el Registro Minero Nacional y la opción de solicitar su prórroga hasta por treinta (30) años.*
- 6. El 1 de febrero de 2010, se solicita prórroga al Contrato de Concesión No. 4205.*



7. El día 9 de septiembre de 2010, se suscribió entre la sociedad CEMEX COLOMBIA S.A. y el Instituto Colombiano de Geología y Minería -INGEOMINAS, un Otro sí al contrato de concesión No. 4205, en el sentido de indicar que el área total de la concesión era de 241 Ha y 2290 mts² señalando que su perfeccionamiento se produciría una vez suscrito y registrado de manera simultánea con el contrato de concesión correspondiente.

8. El 1 de octubre de 2010, se inscribió en el Registro Minero Nacional el Contrato de Concesión No. 4502.

9. El 4 de octubre de 2010, se reitera la solicitud de prórroga del contrato de concesión No. 4205.

10. Mediante documento de fecha 23 de agosto de 2012, la Agencia Nacional de Minería -ANM, informó a la Alcaldía Municipal de San Luis que el Contrato de Concesión No. 4205 a nombre de la sociedad CEMEX COLOMBIA S.A. está en proceso de prórroga, encontrándose pendiente de minuta, firma e Inscripción en el Registro Minero Nacional, el cual se considera como vigente para efectos relacionados con la fiscalización minera.

11. Mediante Resolución 000184 del 24 de agosto de 2012, la Alcaldía Municipal de San Luis, con base en su facultad a prevención, conforme lo dispone el artículo segundo de la Ley 1333 de 2009, impuso medida preventiva de suspensión de actividades al "Proyecto de explotación de una mina de caliza" a nombre de la sociedad CEMEX COLOMBIA S.A., la cual fundamenta en la presunta terminación del contrato de concesión No. 4205 y la ausencia de la prórroga correspondiente, lo que a su entender conlleva a la pérdida de vigencia de las medidas de manejo ambiental impuestas al proyecto mediante Resolución 367 del 31 de marzo de 2003, por parte del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial".

DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES -ANLA:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente, actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

A través del Decreto 3570 del 27 de septiembre de 2011 se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, de acuerdo con lo establecido en el numeral 7 del artículo 3° del Decreto 3573 tiene a su cargo la función de adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009; en consecuencia, en el presente caso le compete decidir sobre la solicitud presentada por la empresa CEMEX COLOMBIA S.A. de levantamiento de la medida preventiva de suspensión de actividades impuesta a través de la



Resolución 000184 del 24 de agosto de 2012, proferida por la Alcaldía del municipio de San Luis, departamento del Tolima.

FUNDAMENTOS LEGALES

De la protección del derecho al medio ambiente como deber social del Estado

Que el artículo 8 de la Constitución Política establece que “Es obligación de Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación”.

Que el artículo 79 de la Carta Política indica que; “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

El artículo 80 ibidem, establece que: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución...”

Que en relación con la responsabilidad en la conservación y defensa del ambiente, es del caso tener en cuenta lo establecido en el artículo 333 de la Constitución Política, según el cual, la actividad económica y la iniciativa privada son libres pero “dentro de los límites del bien común” y al respecto la Corte Constitucional en la sentencia T - 254 def.30 de junio de 1993, ha conceptuado con relación a la defensa del derecho al Medio Ambiente Sano:

“...Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación. El deber de prevención, control del deterioro ambiental, mitigación de los impactos, corrección y restauración de los elementos ambientales lo cumple el Estado en diferentes formas, entre ellas la exigencia de la obtención de licencias ambientales...”

La protección al medio ambiente corresponde a uno de los más importantes cometidos estatales, es deber del Estado garantizar a las generaciones futuras la conservación del ambiente y la preservación de los recursos naturales. De ahí el objeto para crear el Ministerio del Medio Ambiente, actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión ambiental y de los recursos naturales, al que corresponde impulsar una relación de respeto entre el hombre y la naturaleza y definir la política ambiental de protección, conservación y preservación.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS



Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 "por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones", cabe destacar que las medidas preventivas se levantan de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que la originaron.

Que la función preventiva de la autoridad ambiental encuentra fundamento en varias disposiciones constitucionales, por ejemplo, el artículo 80 de la Carta Política establece que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; así mismo, dispone que le corresponde prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Que los artículos 4 y 12 de la Ley 1333 de 2009 establecen que las medidas preventivas, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente, contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana; a su vez en el artículo 13, dicha norma añade que comprobada su necesidad, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado.

Que en el caso concreto que nos ocupa, según lo señalado en el artículo segundo de la Resolución No. 00184 del 24 de agosto de 2012, considera esta Autoridad que la condición de: "Esta medida preventiva se mantendrá hasta tanto se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron, especialmente se garantice haya medidas de manejo ambiental" no es adecuada a la norma que autoriza imponer la medida ni proporcional a los hechos que le sirven de causa, pues es necesario aclarar que, a la fecha, la actividad de explotación de la mina de calizas en el corregimiento de Payande, municipio de San Luis, departamento del Tolima, si cuenta con el establecimiento de medidas de manejo ambiental adoptadas según la Resolución No. 367 del 31 de marzo de 2003 que, como acto administrativo que está en el mundo jurídico, goza de la presunción de legalidad, validez, eficacia y ejecutividad, e igualmente, no ha sido declarado nulo o suspendido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo único juez que puede ejercer control de legalidad sobre las actuaciones de la administración.

Razón por la cual la condición de hecho a la que está sujeto el levantamiento de la medida preventiva, no es adecuada al artículo 2, 5° y s.s. de la Ley 1333 de 2009 que es la norma que autoriza la Imposición de medidas preventivas. El proyecto en mención mantiene vigente sus medidas de manejo ambiental. Prueba de lo expuesto es que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, ha realizado el correspondiente seguimiento a la actividad de explotación de la mina de calizas en el corregimiento de Payandé, municipio de San Luis, departamento del Tolima, cuya última visita se realizó entre los días 29 de febrero, 1 y 2 de marzo del año en curso, resultado de la cual se emitió el concepto técnico No. 811 de mayo 28 de 2012, en el que se requiere, al titular del proyecto, sobre algunos programas que conforman las medidas de manejo ambiental establecidas mediante la Resolución 367 de 2003, e igualmente hace requerimientos respecto de la solicitud de permiso de vertimientos ante la Corporación CORTOLIMA. En este concepto técnico que ha realizado esta autoridad ambiental, que es la competente, no se recomienda la adopción de medidas preventivas que refiere la Ley 1333 de 2009.

Como se nota, el instrumento de Control y Manejo Ambiental impuesto según la Resolución antes dicha, mantiene su vigencia y aplicabilidad al proyecto, así este no cuente con título o concesión minera; medidas de manejo ambiental que



mantendrán su vigencia hasta que se declare el cumplimiento de las medidas dispuestas para la etapa de desmantelamiento y abandono del proyecto lo cual a la fecha no ha ocurrido o comunicado por el titular del proyecto.

Es de anotar que actualmente la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA evalúa el documento Actualización del Plan de Manejo Ambiental en el que se incorporan nuevos programas de prevención, control, mitigación y monitoreo de los impactos ambientales que genere o pueda generar la actividad minera, adelantada por la empresa Cemex Colombia S.A.

Además, debe tenerse en cuenta que la imposición de las medidas preventivas, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 1333 de 2009, tiene por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

En el presente caso, no se denota que con la imposición de la medida preventiva por parte del Alcalde del municipio de San Luis en el departamento del Tolima se está previniendo o impidiendo la ocurrencia de un hecho o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

La medida preventiva de suspensión de actividades solo procede en los casos previstos en la Ley 1333 de 2009, de los cuales, para el caso que nos ocupa, ninguno corresponda con las circunstancias fácticas argüidas para su imposición por parte de la Alcaldía de San Luis al "Proyecto de explotación de una mina de caliza" a nombre de la empresa Cemex Colombia S.A.

Esta Autoridad no encuentra procedente el uso del mecanismo excepcional para suspender el régimen jurídico ordinario aplicable e impuesto a este proyecto por Resolución 0367 de marzo 31 de 2003, pues tal como lo ha dicho la Corte Constitucional, según la sentencia C-703/10 "Las consecuencias gravosas y restrictivas de las medidas preventivas que, como se apuntó, en la práctica conducen a la suspensión del régimen jurídico aplicable en condiciones normales, hacen indispensable que a la valoración fundada que antecede a su adopción se le agreguen algunos límites que, en términos generales, al menos procuren dotar a la medida adoptada de dimensiones adecuadas que eviten la exageración, el desbordamiento o la arbitrariedad".

Por lo tanto, la medida preventiva de suspensión de actividades, conforme se encuentra establecido en el régimen sancionatorio ambiental, no es el instrumento idóneo para resolver de manera temporal una circunstancia que corresponde a la competencia de la Agencia Nacional de Minería, en su calidad de concedente del contrato de concesión No. 4502, ante cuya autoridad minera se establecerá la vigencia del mencionado contrato de concesión. Y esta etapa administrativa, escapa a la órbita del procedimiento sancionatorio ambiental y más específicamente a la facultan la imponer medidas preventivas, a prevención por quien no es competente funcional para regular o calificar las actuaciones administrativas en desarrollo de los proyectos sujetos a la imposición de instrumentos de control y manejo ambiental, para el caso de la ANLA, y para la concesión minera, a la ANM.

Es de advertir que la Agencia Nacional de Minería -ANM-, en comunicación de fecha 23 de agosto de 2012, dirigida a la Alcaldía de San Luis, manifiesta que en la actualidad se encuentra surtiéndose ante ese Despacho el trámite de prórroga del contrato de concesión No. 4205 a nombre de la empresa Cemex Colombia



S.A., el cual se encuentra pendiente de minuta, firma e inscripción en el Registro Minero Nacional, a lo cual añade que por parte de la Autoridad Minera "se considera como vigente para todos los efectos relacionados con fiscalización minera", lo cual significa que, de acuerdo con la Ley 1333 de 2009, no es aplicable la presunción de dolo o culpa para que, por la ausencia de título o concesión minera, proceda la imposición de las medidas preventivas, que el Alcalde de San Luis, ha realizado a prevención.

Lo anterior no obsta para que la empresa CEMEX COLOMBIA S.A de cumplimiento a las obligaciones indicadas tanto por las autoridades ambientales como por las autoridades mineras.

En conclusión, esta Autoridad accederá a la solicitud de levantamiento de la medida preventiva en comento,

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Levantar la medida preventiva consistente en la suspensión de las actividades de explotación minera realizada por la empresa CEMEX COLOMBIA S.A. en el corregimiento de Payandé, jurisdicción del municipio de San Luis, departamento del Tolima, impuesta, a través del artículo primero de la Resolución No. 00184 del 24 de agosto de 2012, expedida por el alcalde municipal de San Luis, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Comunicar el contenido del presente acto administrativo al representante legal o apoderado debidamente constituido de la empresa CEMEX COLOMBIA S.A., a la Alcaldía del municipio de San Luis, Tolima; a la Personería del municipio de San Luis, Tolima; al corregimiento de Payandé, a la Gobernación del Tolima; a la Procuraduría Ambiental y Agraria del Tolima, a la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA, a los señores José Agustín Ospina y Sonia Isabel Corrales y a la Agenda Nacional de Minería.

ARTÍCULO TERCERO: Publicar el contenido del presente acto administrativo en la Gaceta Ambiental de la página web de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA.

ARTÍCULO CUARTO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y surte efectos a partir de su comunicación que se entenderá surtida dentro de los cinco (5) días siguientes del envío del correo certificado. La constancia del envío se anexará al Expediente LAM 1499.

ARTÍCULO QUINTO: Contra lo establecido en el presente acto administrativo no procede recurso alguno.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE"

1.3. Normas violadas y concepto de violación



La parte actora invocó los artículos 29 y 79 de la Constitución Política, el artículo 100 del Decreto 1275 de 1970, los artículos 49, 50 y 62 de la Ley 99 de 1993, los artículos 77, 205, 208 y 331 de la Ley 685 de 2001, artículos 2, 5 y 35 de la Ley 1333 de 2009, párrafo 3 y el inciso 5 del artículo 3 y artículo 38 del Decreto 2820 de 2010, los artículos 205, 206 y 331 de la Ley 685 de 2001 y los artículos 37 y 40 de la Ley 1437 de 2011.

En el capítulo correspondiente a los hechos de la demanda y la reforma de esta, señaló que la explotación de caliza en el Municipio de San Luis, Corregimiento de Payandé, se viene efectuando sin contrato suscrito e inscrito en el Registro Nacional Minero, y que, de aceptar que el fechado el 29 de enero de 2010 está en trámite, el área de doscientos cuarenta y un hectáreas (en adelante 241 Ha) y dos mil doscientos noventa metros cuadrados (en adelante 2.290 m²), no cuenta con licencia ambiental, porque la Resolución 0367 del 31 de marzo de 2003 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial sólo ampara sesenta coma nueve hectáreas (en adelante 60,9 Ha).

1.3.1. Explicó el anterior aserto indicando que la empresa Cementos Diamante S.A. ejecutaba actividades de explotación minera en el Corregimiento de Payandé, en cumplimiento de la licencia nro. 4205 del 29 de mayo de 1979, que le fue otorgada por un término de treinta (30) años, en virtud de lo previsto en las Leyes 60 de 1967 y 20 de 1969, y los Decretos 1275 de 1970 y 2181 de 1972.

Señaló que la fecha de vigencia de ese permiso de explotación cobijaba del 1 de enero de 1981 al 1 de enero de 2011, en atención a lo que establecía el artículo 100 del Decreto 1275 de 1970. Si ello es así, su prórroga debió solicitarse un (1) año antes del vencimiento, es decir, el 1 de enero de 2010; sin embargo, Cemex solicitó la prórroga el 1 de febrero de 2010, cuando ya había vencido el plazo.

En ese orden, como no hubo prórroga, las medidas de manejo ambiental autorizadas en la Resolución 0367 de 2003 perdieron vigencia. Adujo que tal conclusión fue confirmada si se tiene en cuenta el Oficio 2012-00425-00251-01 emitido por la Agencia Nacional de Minería (en adelante ANM), en el cual se adujo que Cemex no ha sido beneficiada con la prórroga del contrato pues a esa fecha se encontraba



surtiendo el trámite de prórroga y estaba pendiente de elaborar minuta, suscribir el negocio jurídico y registrarlo.

A este mismo respecto aseveró que el contrato 4205 del 29 de enero de 2010 se inscribió en el Registro Nacional Minero el 1 de octubre de ese año, según consta en el concepto técnico 296 del 9 de octubre de 2010, lo que significaba que el término de su vigencia vencía el 1 de agosto de 2011; por lo que era viable concluir por esa vía, también, que ese negocio no se ha perfeccionado pues a la fecha de la presentación de la demanda no constaba registro del contrato de concesión minera, violando entonces los artículos 77 y 331 de la Ley 685 de 2001, como quiera que, de acuerdo con la primera norma en cita, la solicitud de prórroga de un contrato de concesión solo se perfecciona mediante un acta suscrita por las partes, que sea inscrito en el Registro Minero, lo cual en el presente caso no había sucedido.

1.3.2. De otra parte, aseguró que la actividad desarrollada por Cemex por virtud de la licencia 4205 de 1979, sólo tenía medidas de manejo ambiental para un área de 60,9 Ha aprobadas en la Resolución 367 de 2003 por el Ministerio de Ambiente. Sin embargo, esa área fue variada con el contrato de concesión 4205 del 29 de enero de 2010 a 241 Ha y 2290 m², que, siendo un nuevo contrato, conforme se explicó previamente, debió cumplir con los requerimientos de la legislación vigente, es decir, contar con licencia ambiental, aspecto este que no aconteció y por ende la actuación de Cemex se traduce en la violación de los artículos 49, 50 y 62 de la Ley 99 de 1993, los artículos 3 y 38 del Decreto 2820 de 2010 y los artículos 205 y 206 de la Ley 685 de 2001.

Deriva de tal consideración que se hayan desarrollado actividades en espacios donde no se han valorado los impactos ambientales que puede producir Cemex con la explotación de caliza, lo que además pone en peligro el ecosistema y la salud de la población, tal y como quedó en evidencia en la Resolución 184 de 2012, a través de la cual el ente territorial impuso la medida preventiva (los habitantes del Municipio de San Luis padecen de serias enfermedades respiratoria y la Quebrada Chicalá está disminuyendo su afluente a causa del mal manejo ambiental ocasionado con la minería).



Agregó que el destinatario de la Resolución 367 enunciada fue una empresa distinta a aquella que realmente explotó los recursos en el Corregimiento de Payandé, pues ese acto administrativo autoriza las medidas de manejo ambiental a Cementos Diamante, mientras que quien ejecuta las obras es Cemex.

Vistas así las cosas, llamó la atención sobre la improcedencia en el levantamiento de la medida que adoptó en 2012, pues se llevó a cabo sin que hubieran desaparecido las causas que dieron origen a ésta, transgrediendo de esa forma el artículo 35 de la Ley 1333 de 2009.

1.3.3. Posteriormente adujo que la ANLA había desconocido el derecho al debido proceso, toda vez que levantó la medida preventiva sin haber previsto una etapa probatoria.

A su vez, sostuvo que transgredió el artículo 214 de la Ley 1437 al 2011, al indicar en el acto acusado que se había llevado a cabo una visita entre los días 29 de febrero a 2 de marzo de 2012 para verificar el cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental, lo cual era ajeno a los motivos que llevaron a la autoridad territorial a imponer el mecanismo de protección, pues éste se fundamentó en la inexistencia de un contrato de concesión vigente y la falta de licencia ambiental.

Sostuvo que la autoridad ambiental había infringido el artículo 79 de la Constitución Política, el inciso segundo del artículo 37 y el artículo 38 de la Ley 1437 de 2011, al adoptar una decisión sin garantizar el derecho de participación de la comunidad, puesto que debió divulgarse a través de un medio masivo de comunicación, dado que estaban de por medio normas ambientales. Asimismo, reiteró que la ANLA se limitó a defender la explotación de un yacimiento de caliza que carecía de permiso, omitiendo que el acto que determinaba el Plan de Manejo Ambiental hacía referencia a un área de 60.9 Ha, más no a una de 241 Ha y 2.290 m².

Resaltó que se habían vulnerado los derechos al debido proceso y a la defensa, al no permitir que terceros intervinieran en la actuación administrativa y que no se efectuara una etapa probatoria que ayudara a determinar si había cesado el incumplimiento por parte de la empresa minera, el cual fue el motivo la imposición de la medida preventiva, tal como lo establece el artículo 40 del CPACA.



Concluyó el cargo aseverando que la ANLA no desvirtuó con material probatorio la razón por la cual se permite explotar un yacimiento de caliza sobre un área superior a la autorizada en las medidas de protección y sin contar con licencia ambiental y al omitir pronunciarse sobre la afectación de la salud de los habitantes del Corregimiento y del ecosistema.

1.3.4. Por último, adujo que existía desviación de poder, debido a que en el acto acusado se advirtió la existencia de un contrato de concesión del año 2010, el cual fue ampliado mediante un otrosí en el que se fijó un área de 241 Ha, es decir, aumentando las que en su momento ya habían sido aprobadas. Hecho que la ANLA omitió sin efectuar análisis probatorio que ayudara a determinar si lo que había expuesto el Municipio de San Luis carecía de certeza.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. El **MADS**³ contestó la demanda manifestando su oposición a todas y cada una de las pretensiones, por cuanto carecen de fundamento fáctico, jurídico y probatorio.

Informó que la ANLA había sido creada mediante la Ley 3573 de 2011 y que tenía las facultades para ser parte dentro del proceso, puesto que contaba con representación judicial y extrajudicial, tal como lo prevé el artículo 13 numeral 3 *ibidem*.

Expuso que dicha cartera ministerial no había incurrido en ninguna actuación omisiva, ya que, la encargada del trámite sancionatorio ambiental por posible explotación minera en la Jurisdicción del Municipio de San Luis, era la ANLA. Procedió a transcribir el artículo 1 del Decreto Ley 3570 de 2011, en el que se encuentran establecidas las funciones del MADS.

Mencionó que no era la entidad encargada de responder en el presente proceso, toda vez que las funciones que tiene a su cargo son las de formular políticas nacionales en

³ Folios 502 a 513 del Cuaderno nro. del Tribunal.



relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, así como regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales. Al igual que, del escrito de demanda, no se demuestra que exista una acción u omisión que le sea imputable al MADS y que genere una irregularidad.

Finalmente propuso las excepciones de: *“INEPTA DEMANDA POR AUSENCIA DE CONGRUENCIA DE LA ILEGALIDAD CON LA VIA ESCOGIDA POR EL ACTOR DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO”*, *“INEPTA DEMANDA POR AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE”* y *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*.

2.2. La empresa **Cemex Colombia**⁴ solicitó ser tenida como coadyuvante de la parte demandada, manifestando que se oponía a las pretensiones del libelo introductorio, debido a que carecían de motivos o irregularidades que hicieran procedente la nulidad de la Resolución nro. 829 del 2 de octubre de 2012. Aseguró que ésta había sido expedida bajo un estudio serio y concienzudo de la autoridad ambiental.

Posteriormente procedió a hacer un recuento de los antecedentes del contrato de concesión nro. 4205 para la explotación minera de caliza. Señaló que dicho negocio jurídico se encontraba vigente, ya que su prórroga había sido presentada en tiempo; y, dado que la demora estaba en la administración por no resolver dicho trámite con agilidad, esta empresa podía continuar ejerciendo su labor a pesar de que no existiera un nuevo contrato o acta suscrita.

Sostuvo que, para el proyecto de explotación de caliza, no era necesario contar con una licencia ambiental, debido a que la norma aplicable para ese caso era el Decreto Ley 2811 de 1974, el cual únicamente exigía la declaratoria de los efectos ambientales.

⁴ Folios 571 a 576 *ibídem*.



Afirmó que contaba con una autorización por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el desarrollo de su actividad, puesto que han venido realizando las actualizaciones correspondientes del Plan de Manejo Ambiental, tal como lo certificó dicha autoridad en auto 1020 de 2010. Lo que demuestra que se han cumplido con las obligaciones que en su momento fueron impuestas en la Resolución nro. 0367 de 2003.

Por otro lado, comentó que, si bien el citado acto administrativo había sido otorgado a favor de la empresa Cementos Diamante S.A., lo cierto era que ésta había sido adquirida por Cemex Colombia S.A. en el año 1996, por lo que se produjo el fenómeno jurídico de la fusión.

Aseveró que, dado a que la Resolución nro. 184 de agosto de 2012, por la cual se le impuso una medida preventiva de suspensión de operaciones de explotación minera por parte del Municipio de San Luis, carecía de sustento probatorio, la ANLA se vio en la obligación de levantarla, una vez practicados los correspondientes estudios técnicos.

Presentó la excepción de *“Ineptitud de la demanda por ausencia de motivos para la declaratoria de nulidad y restablecimiento del derecho”*.

2.2.1. La sociedad Cemex Colombia también se pronunció respecto de la reforma a la demanda en los siguientes términos.

2.2.1.1. En primer lugar, formuló la excepción de ineptitud de la demanda, indicando que el actor no había efectuado la correspondiente explicación de los cargos. Aseguró que no logró evidenciar las razones por las cuales se configuraba la vulneración de norma superior, los errores en la motivación, la violación al derecho a la defensa y la desviación del poder durante la expedición del acto acusado.

2.2.1.2. Por otro lado, propuso el medio exceptivo que denominó *“Actuación administrativa conforme a derecho”*⁵, en el que procedió a señalar las razones por las cuales el contrato nro. 4205 se encontraba vigente; estas son: i) que la solicitud de

⁵ Visible a folio 862 *ibídem*.



prórroga del contrato de concesión había sido presentada dentro del término, es decir, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1382 de 2010; ii) que la carga de resolver dicha petición se encontraba en cabeza de la administración, la cual incurrió en mora, pues no había definido la situación del contrato; iii) que siempre había existido el interés por parte de Cemex para continuar con la explotación del mineral, y iv) que el artículo 77 de la Ley 685 de 2001 facultó al titular minero a continuar con la actividad permitida hasta que se perfeccionara la prórroga.

2.2.1.3. Asimismo, planteó el de “*Vigencia de las medidas ambientales establecidas para el proyecto minero de explotación de caliza*”⁶, en el que manifestó que, para el momento en que se dio trámite al proyecto de explotación de caliza, la norma vigente no estipulaba la necesidad de contar con una licencia ambiental, sino que se debía efectuar la declaración de efectos ambientales, esta es la Ley 2811 de 1974.

Informó que el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994 consagró el régimen de transición, en el que se especificó que las obras que no requerían de un permiso ambiental para el momento en el que éste entrara en vigencia, no lo iban a necesitar con posterioridad, pues ya contaban con un mecanismo de manejo y control. Advirtió que el MADS era el encargado de verificar, establecer y aceptar estas últimas medidas.

Afirmó que Cemex contaba con autorización para el desarrollo de la explotación minera en el área del título minero 4205 y que se llevaron a cabo las actualizaciones correspondientes, tal y como reposa en el auto nro. 1020 del MADS y en el memorial del 5 de mayo de 2011.

Expuso que la Resolución nro. 0367 de 31 de marzo de 2003 fue otorgada a la empresa Cementos Diamante S.A, la cual fue adquirida por la compañía Cemex Colombia S.A. en el año de 1996, generándose el fenómeno jurídico de la fusión. Asimismo, indicó que las medidas de manejo ambiental aprobadas en el citado acto administrativo eran aplicables por el periodo que durara el proyecto; sin embargo, en el 2003 se presentó un Plan de Manejo Ambiental que fue aprobado por diez (10) años.

⁶ Folio 864 *ibídem*.



Y encontrándose éste en vigencia, el MADS requirió que fuese actualizado, lo cual se encontraba en trámite.

Concluyó afirmando que el citado acto administrativo no tenía limitaciones de tiempo, puesto que comprendía la vida útil de la actividad de explotación minera de caliza, a pesar de encontrarse en proceso de prórroga.

2.2.1.4. También enunció como excepción la de “*cumplimiento de un deber legal*”⁷, advirtiendo que la Resolución nro. 184 de 2012 se encontraba debidamente fundamentada en estudios técnicos llevados a cabo por las áreas internas de la ANLA que les permitieron determinar que era improcedente la medida impuesta por el Municipio de San Luis.

2.2.1.5. Finalmente, propuso la de “*Ejercicio legítimo de una facultad legal*”, en la que resaltó que la autoridad licenciataria contaba con las facultades de adelantar y culminar los procedimientos de investigación preventiva y sancionatoria en materia ambiental, en virtud de lo previsto en la Ley 1333 de 2009, lo que ocasionó el levantamiento de la medida impuesta a Cemex a través de la Resolución nro. 184 del 24 de agosto de 2012.

2.3. La ANLA⁸, por su parte, indicó que la accionante incurría en una imprecisión al afirmar que los Municipios eran una autoridad ambiental, pues éstos únicamente están investidos a prevención, con la finalidad de que puedan imponer medidas preventivas de carácter ambiental en los casos previstos en la Ley 1333 de 2009, la cual establece que, una vez ordenada dicha figura, se deberá remitir el expediente a la entidad competente, quien será la encargada de imponer la sanción una vez se haya evaluado la situación, o de levantarla si los hechos no dan lugar a ella.

Señaló que el sustento para el levantamiento de la medida preventiva fue la existencia de la prórroga del contrato de concesión que se encontraba pendiente de minuta, firma e inscripción en el Registro Minero Nacional. Lo que demostraba que no había incumplido el artículo 35 de la Ley 1333 de 2009, ya que éste establecía que para el levantamiento de la suspensión era necesario verificar que las causas que la

⁷ Visible a folio 868 *ibídem*.

⁸ Folios 679 a 703 *ibídem*.



generaron habían desaparecido, y como en dicho caso se encontró que las razones que la motivaron no eran suficientes para ratificarla y carecía de sustento técnico y jurídico, por eso se emitió el acto que ahora el ente territorial impugna.

Afirmó que esa decisión había sido expedida de conformidad con el principio de legalidad, puesto que cumplía con el propósito perseguido por la administración, cual es la protección del medio ambiente. De igual forma, expuso que no había vulnerado el derecho al debido proceso, ya que actuó bajo la órbita de competencia establecida por la norma mencionada.

Propuso las excepciones de: “*Falta de requisito de procedibilidad para acudir a la Jurisdicción Contenciosa*”, “*Carecía de estimación razonada de cuantía*” y “*Carecía de juramento estimatorio*”.

III. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 3 de abril de 2014⁹, el **Tribunal Administrativo del Tolima** negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a las partes:

FALLA

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en los artículos 217 y 218 del C.P.C prospera la tacha de testigo formulada por el apoderado del municipio de San Luis en relación con el señor CARLOS FERNANDO MARTÍNEZ, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Tacha que no prospera en relación con los señores JOSÉ LUIS GARNICA NOVA Y MAURICIO MANTILLA, por las razones expuestas en esta decisión.

SEGUNDO. NEGAR las pretensiones formuladas en contra del MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE- ANLA de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO. Condenar en costas a la parte demandante y a la parte demandada, según lo señalado en la parte motiva de esta sentencia. Liquidense por secretaría

CUARTO. LIQUÍDENSE por Secretaría los gastos ordinarios del proceso y si hubiese un remanente, **DEVUÉLVANSE** a la parte actora.

QUINTO. Una vez en firme, archívese el expediente

Lo argumentos para la adopción de tal determinación fueron los siguientes:

3.1. En un primer momento, formuló el siguiente problema jurídico:

⁹ *Ibidem*.



“Deberá determinar la Sala la legalidad de la resolución nro. 829 del 2012, expedida por la ANLA, a la luz de la legislación ambiental y minera que rige la materia, a partir del análisis de tres aspectos: i) la normativa aplicable a la actividad de explotación minera realizada por la compañía Cemex Colombia en la mina de caliza “la esmeralda”; ii) establecer si existía contrato de concesión que le permitiera a la compañía Cemex Colombia S.A, realizar los trabajos de explotación y, iii) si la compañía debe tener licencia ambiental o le bastaba la adopción de medidas de manejo ambiental que fueron aprobadas mediante resolución nro. 367 del 2003”¹⁰.

Luego presentó algunas consideraciones generales sobre los contratos de concesión minera, las licencias ambientales y su régimen de transición.

3.2. Como cuestión previa estudió la tacha de los testigos Mauricio Mantilla, José Luis Garnica Nova y Carlos Fernando Martínez, formulada por la parte demandante. Respecto de los dos (2) primeros señaló que no prosperaba, en consideración a que no tenían ninguna dependencia económica ni vínculo laboral con Cemex que pudiera afectar su imparcialidad. Ahora, en lo que hace al señor Martínez, dado a que éste se encontraba prestando sus servicios en esa empresa y fue el encargado de atender la diligencia por medio de la cual el Municipio de San Luis impuso la medida preventiva, concluyó en su prosperidad por ser sospechosa.

3.3. Posteriormente, al entrar a analizar el caso concreto, advirtió que la Ley 1333 de 2009 facultó a los Municipios para que, a prevención, pudieran imponer y ejecutar medidas preventivas, tal y como lo hizo la autoridad territorial de San Luis, a través de la Resolución nro. 00184 del 24 de agosto de 2012. Asimismo, indicó que dicha norma previó que la sanción podría ser impuesta sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, como sucedió con la ANLA, que fue la encargada de adelantar y culminar el proceso administrativo mediante la Resolución nro. 829 del 2 de octubre de 2012, en la que decidió levantar la suspensión impuesta, debido a que los hechos que le sirvieron de sustento no eran proporcionales con lo ordenado, ya que la actividad minera sí contaba con las medidas de manejo ambiental que fueron acogidas en el acto administrativo nro. 367 del 2003, expedido por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

¹⁰ Folio 1077 del cuaderno nro. 3 *Ibidem*.



3.4. En ese orden, procedió analizar lo relacionado con el contrato de concesión nro. 4205 y expuso que el 30 de septiembre de 1971 la compañía Cementos Diamante S.A. presentó solicitud de exploración mediante el sistema de concesión de los yacimientos de caliza ante el Ministerio de Minas, el cual le otorgó la licencia a través de la Resolución nro. 002010 del 27 de julio de 1973.

Afirmó que, para ese momento, la normativa aplicable era el Decreto 1275 de 1970, por lo que en principio se requirió permiso de exploración en la mina La Esmeralda del Corregimiento de Payandé, y posteriormente, se pidió para la explotación de la totalidad del área; razón por la cual, hasta el 29 de mayo de 1979, se celebró el contrato entre la mencionada cartera ministerial y la empresa Cementos Diamante S.A., en área de 206 Ha y 8.822 m².

Informó que Cementos Diamante solicitó acogerse a la Ley 685 de 2001 en aplicación de lo dispuesto en el artículo 349 de ese estatuto, y que el 20 de octubre de 2004 peticionó la suscripción del contrato respectivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 *ibidem*, solicitud que reiteró luego de que le fuera aprobado el Programa de Trabajos y Obras (en adelante PTO).

Sostuvo que *“después de reiteradas solicitudes de cambio de régimen jurídico que regulara la actividad de explotación minera desarrollada en el corregimiento de Payandé. Hasta el 29 de enero de 2010 se suscribió contrato de concesión No. 4205 entre CEMEX COLOMBIA S.S., razón social a la que cambió CEMENTOS DIAMANTE” e Ingeominas (fls. 1119 a 1128 del cuaderno 6 del expediente contrato 4205), con el mismo objeto, fecha en la cual además solicitó la prórroga por 30 años así como la inscripción en el registro minero nacional de acuerdo con la legislación que ahora era aplicable”¹¹.*

Aseguró que el 20 de abril de 2010 se inscribió en el Registro Minero Nacional el “nuevo contrato de concesión” pero que el área fue modificada mediante otro sí, en 241 Ha y 2290 m², atendiendo concepto de Ingeominas, y ante un error de alinderación de la superficie sobre la que recae el objeto del contrato, que fue

¹¹ Folio 1085 del Cuaderno 3.



registrado “el 21 de junio de 2013, como obra a folio 1537 con una vigencia hasta el 30 de septiembre de 2020”¹².

También dio cuenta de que “logró acreditarse por el tercero coadyuvante con el expediente correspondiente al contrato de concesión 4205 , que a pesar de haberse solicitado la prórroga del contrato a la fecha de la demanda, la autoridad administrativa se encontraba dando trámite a la misma tal y como se lo comunicó en su oportunidad al municipio de San Luis cuando requirió tal información (fl. 1458 cuaderno 8 del expediente 4205).”¹³

Por otro lado, mencionó que con el testimonio del señor José Luis Garnica Novoa se había logrado demostrar que Cemex Colombia S.A. cumplía con las disposiciones legales mineras y ambientales, ya que el contrato nro. 4205 se encontraba vigente y debidamente inscrito en el correspondiente registro, y que al haber sido suscrito el de enero de 2010, esto no indicaba que se trataba de un nuevo negocio, como lo entendió el demandante, sino que se hizo así con el propósito de incorporar la nueva legislación, Ley 685 del 2001 (artículo 349), y por ende, el periodo de vigencia debía ser conforme a los artículos 70 y 77 de dicha regulación.

De acuerdo con lo anterior, el Juez de primera instancia concluyó frente a este punto que el contrato de concesión nro. 4205 se encontraba vigente y por lo tanto Cemex Colombia S.A. se encontraba facultado para continuar con sus actividades de explotación de caliza en la mina La Esmeralda, ya que, al acogerse al nuevo régimen, la ejecución del mismo se haría en virtud del nuevo código de minas a pesar de que fuera suscrito en 1981, permitiéndole realizar la explotación por un término de treinta (30) años, que empezaban a contabilizarse a partir de la fecha en que fue inscrito en el Registro Minero Nacional, que para el presente caso era desde el 6 de junio de 1990 y hasta el 6 de junio de 2020. “Agregó el testigo que la tardía actuación de parte de la autoridad administrativa para inscribir en el registro minero el nuevo contrato y la prórroga del mismo, no pueden imputarse a la compañía que cumplió con lo ordenado en las disposiciones legales y por ello la ANLA, que es la autoridad competente en materia ambiental, dispuso levantar las medidas preventivas”¹⁴.

¹² Ibídem.

¹³ Ibídem.

¹⁴ Folio 1086 del Cuaderno 3.



A renglón seguido, afirmó que

“Ahora bien, no cabe duda que el contrato de concesión con el que debe contar la compañía y que echa de menos el municipio demandante, se suscribió el 29 de mayo de 1979 sobre un total de 206 hectáreas y 8822 mts², tal y como se encuentra demostrado con la prueba documental incorporada al presente proceso, y en ese entonces era regulado por las leyes 60 de 1967, 20 de 1969 y los decretos 1275 de 1970 y 2181, de 1972, de acuerdo con las cuales la vigencia del contrato era de 30 años contados a partir del vencimiento del periodo de montaje, para el que se concedió plazo de un año a la compañía y mediante resolución 001583, el Ministerio de Minas fijó como fecha inicial para el periodo de explotación el 1 de enero de 1981 (fl. 123 cuaderno de pruebas expediente 4205).

Con el fin de dar cumplimiento a la legislación minera que regía el título minero conferido a la compañía productora de cemento el 15 de marzo de 1990 CEMENTOS DIAMANTE S.A., solicitó la inscripción del contrato de concesión No. 4205 al Ministerio de Minas y Energía (fl 213 cuaderno 2 expediente 4205), a la que se accedió hasta el 6 de junio de 1990, tal y como aparece en el certificado de registro minero, sobre un área de 206 hectáreas y 8822 mts².

De lo anterior se tiene entonces que de acuerdo con los términos del contrato, la vigencia del mismo, tal y como aparece en el certificado de registro minero que obra a folio 233 del cuaderno 2 del expediente 4205, iba hasta el 29 de mayo del 2009, sin embargo, con la expedición del nuevo código de minas ley 685 del 2001, y con fundamento en el artículo 349, CEMEX COLOMBIA S.A., antes CEMENTOS DIAMANTE S.A., mediante apoderado, desde el 12 de octubre del 2001 (fl. 680 del cuaderno 4 expediente 4205), manifestó su voluntad de acogerse a esta nueva normatividad minera con el fin de que el contrato de concesión fuera ejecutado conforme los términos y condiciones establecidos en tal normatividad.

Previo a dar trámite al cambio de régimen normativo para el contrato de concesión minera, INGEOMINAS realizó requerimientos con el fin de que se cumplan las obligaciones por parte de la compañía para dar curso a tal solicitud. Pese a lo anterior CEMEX COLOMBIA S.A., solicita la suscripción de contrato de concesión con base en lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 685 del 2001 (fl, 802 cuaderno 5 del expediente 4205) y teniendo en cuenta que el 23 de octubre de 2005 se aprobó el programa de trabajos y obras.” (Subrayas y negritas de la Sala).

Aseveró que, una vez cumplidos los requerimientos de Ingeominas, éste y Cemex suscriben contrato el 29 de enero de 2010, que se entiende perfeccionado una vez inscrito en el Registro Minero Nacional, por lo que a partir de ese momento el proyecto de explotación de caliza empezó a regirse por la Ley 685 de 2001.

Añadió que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 77 de esa normativa, Cemex solicitó la prórroga del contrato de concesión por treinta (30) años más, encontrándose dentro de los términos de ley, según declaración del testigo José Luis Garnica Nova.



A manera de conclusión señaló:

“Considera la Sala, atendiendo a la normatividad vigente para el contrato de concesión, esto es la ley 685 del 2001, ‘que’ contrario a la argumentación expuesta por el ente territorial demandante, aparece acreditado que a la fecha, el contrato de concesión No. 4205 se encuentra vigente y por ende CEMEX COLOMBIA S.A., está facultada para continuar con su actividad de explotación de caliza en la mina la esmeralda, ya que al acogerse al nuevo régimen minero tal y como lo permitió la propia ley de acuerdo con lo normado en el artículo 349 de la Ley 685 del 2001, pese a haber iniciado su proyecto en el año 1981, la ejecución del contrato se hará en los términos y condiciones establecidos en la nueva normatividad, es decir que la duración del contrato de concesión que sigue siendo de 30 años, se cuenta no desde el periodo de montaje como ocurría en vigencia de la anterior normatividad, sino a partir de la fecha de inscripción del contrato minero, que para el presente caso, tal y como aparece en el certificado de registro minero, es a partir del 6 de junio de 1990, por lo que el contrato de concesión va hasta el mes de junio del año 2020, como quedo consignado en el nuevo registro que se hizo del contrato de concesión el 21 de junio de 2013 que obra a folio 1537 del cuaderno 8 del expediente No. 4205.”¹⁵. (Subrayas de la Sala).

Refiere de lo dicho que no se trata de un nuevo contrato de concesión sino que se suscribió con el fin “de adoptar la nueva legislación minera que escogió la compañía productora de cemento de acuerdo con la posibilidad ofrecida por la propia legislación minera vigente”¹⁶, y que, en igual sentido, la prórroga debía regirse por lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 685 de 2001, de acuerdo con la cual, “la solicitud radicada el 29 de enero de 2010 por CEMEX COLOMBIA .S.A. se hizo en la oportunidad legal, por lo que debía darse trámite a la misma tal y como se lo manifestó la autoridad administrativa al municipio de San Luis, informando que se encontraba en trámite”¹⁷.

Frente a las áreas sobre las cuales recae la actividad minera, mencionó que desde el inicio se estableció que era de 206 Ha con 8.822 m², pero que, dado que se determinó un error en el alinderamiento de la superficie, se vieron en la obligación de firmar un Otro sí en el que se rectificó el dato, quedando fijada en 241 Ha y 2.290 m². Por lo que tampoco le asiste razón al actor en este aspecto, ya que no fue por decisión propia de la compañía minera si no por sugerencia de la autoridad minera, la cual se percató del yerro.

¹⁵ Folio 1087 del Cuaderno número 3.

¹⁶ Ibídem.

¹⁷ Ibídem.



En ese orden, expuso que los motivos y argumentos presentados por la ANLA se encontraban ajustados al ordenamiento minero, de suerte que no prosperarían las pretensiones respecto de este punto.

3.4. Indicó que en materia ambiental se expidieron la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1753 de 1994, normas que crearon permisos con el fin de mitigar el impacto que se generaba en el medio ambiente. Advirtió que el Legislador previó un régimen de transición el cual claramente le era aplicable a la explotación de caliza efectuada por Cemex Colombia S.A, pues en éste se autorizaba que los proyectos que habían iniciado antes de la entrada en vigencia del citado decreto y que contaran con una concesión o permiso, podrían continuar sin necesidad de requerir la licencia ambiental, pero se les podría requerir la presentación de planes de manejo, recuperación y demás que considerara pertinente la autoridad ambiental.

Adujo que, mediante Resolución nro. 0367 del 31 de marzo de 2003, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estableció las medidas de manejo ambiental para la explotación de caliza desarrollada por Cementos Diamante S.A., lo que llevó a concluir que no era necesario que contara con una licencia ambiental, a pesar de la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001, ya que Cemex inició sus actividades antes del 3 de agosto de 1994 y, por ende, el régimen transitorio cobijaba a dicha compañía.

Ahora, en cuanto a la controversia que surge respecto del espacio en el que recae la medida de manejo ambiental, arguyó que, si bien el contrato de concesión se fijó un área de 206 Ha con 8,822 m², que luego fue modificada, la autoridad ambiental entiende que, de esa totalidad, solo el 60,9 corresponde al proyecto minero, y es frente a ésta que se expidió la protección ambiental.

Prosiguió así:

“Visto lo anterior, para la Sala no cabe duda de que en materia ambiental también se vio cobijada con el aludido régimen de transición la compañía CEMEX COLOMBIA S.A., por lo que pese a la entrada en vigencia de la Ley 685 del 2001, a la que se acogió la sociedad y como lo manifestó la autoridad ambiental, se ve beneficiada con el establecimiento de medidas de manejo ambiental sin que sea necesario contar con licencia ambiental por haber iniciado las actividades antes del 3 de agosto de 1994, tal y como aparece acreditado en el plenario.”



“De acuerdo con lo expuesto, no cabe duda para la Sala que pese a que la compañía se acogió a la nueva normatividad minera y suscribió contrato para adoptar tal legislación así como rectificó el total del área de concesión, el régimen de transición que cobija a la sociedad no le hace exigible la adopción de licencia ambiental y por ende en este aspecto tampoco prosperara la pretensión de nulidad planteada por el apoderado del municipio, en relación con la fundamentación que tuvo en cuenta la ANLA para la expedición de la resolución No. 829 del 2012, ya que lo procedente de acuerdo con la normatividad minera y ambiental, como se ha dicho, era levantar la medida preventiva.

Aclarado lo anterior, advierte la Sala que respecto del cargo de vulneración al debido proceso administrativo que planteó el apoderado de la parte actora, así como la falta de motivación y desviación de poder, como quiera que no existen pruebas que demuestren sus aseveraciones se abstendrá de emitir pronunciamiento en tal sentido, no obstante deberá aclararse que la ANLA obró conforme con las competencias legales que le han sido establecidas desde su creación sin que fuera necesario adelantar proceso sancionatorio ambiental por no existir mérito para ello por las razones que consideró en el acto administrativo demandado, que se constituyen en una verdadera motivación de la decisión adoptada.”¹⁸

3.5. Aseveró que no había evidencia de la trasgresión invocada al debido proceso y tampoco en relación de la falta de motivación y desviación de poder.

3.6. Finalmente, bajo los presupuestos de hecho de la derrota de la parte actora y la gestión adelantada por los apoderados del MADS y la ANLA, con sustento en las disposiciones que regulan la condena en costas, fijó como agencias en derecho la suma equivalente a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Asimismo, estableció que, debido a que las excepciones propuestas por dichas entidades habían resultado desfavorables en la audiencia inicial, se condenaban al pago de agencias en derecho por el valor de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, a cargo de cada una de ellas.

IV.EI RECURSO DE APELACIÓN

La **parte actora**¹⁹, por intermedio de apoderado judicial, interpuso oportunamente recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, en el que dividió

¹⁸ Folio 1090 del Cuaderno número 3.

¹⁹ *Ibidem*.



sus argumentos en tres (3) aspectos: i) licencia ambiental, ii) contrato de concesión y iii) la tacha de testigos. Al respecto, indicó lo siguiente:

4.1. Frente al primer punto, señaló que no se encontraba de acuerdo con la conclusión a la que había llegado el Tribunal, ya que del expediente se podía extraer que, si bien Cemex Colombia se encontraba bajo los supuestos del Decreto 1753 de 1994, el cual no exigía la obtención de una licencia ambiental, lo cierto era que esto cambió cuando la mencionada compañía optó por que se le aplicara el régimen previsto en la Ley 685 de 2001.

Afirmó que, cuando se suscribió el contrato nro. 4205 del 29 de enero de 2010 entre el Instituto Colombiano de Geología y la compañía que desarrollaba la actividad minera, en la cláusula quinta estipularon que, hasta que no tuviera una licencia ambiental ejecutoriada, no podía continuar con la explotación de caliza, la cual es del siguiente tenor:

“Para la etapa de explotación, se debe contar con el acto administrativo ejecutoriado y en firme en que la autoridad ambiental competente haya otorgado licencia ambiental”²⁰

Explicó que, al no haber sido considerado lo anterior por parte del Juez de primera instancia, se estaba desconociendo el artículo 197 de la Ley 685 de 2001, pues allí se estableció que las partes debían acatar las normas ambientales, por lo que, al acogerse Cemex Colombia S.A. a dicha regulación, se encontraba obligado a cumplir con cada uno de los parámetros previstos, renunciando de esta forma a los beneficios de la legislación pasada, lo que demuestra que sí debía contar con una licencia ambiental para el desarrollo de sus actividades mineras.

Por otro lado, advirtió que en el expediente se encontraba el Concepto Técnico nro. 296 del 29 de octubre de 2010, emitido por INGEOMINAS, en el que se informaba que existían varias falencias que impedían el otorgamiento de la prórroga del contrato de concesión, tales como: la falta de licencia ambiental para 241 Ha, el pago de regalías, que *“los frentes de explotación no avanzan los informes año a año son siempre en las mismas coordenadas”²¹*.

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Folio 1108 del recurso de apelación.



Resaltó que la ANLA no podía levantar la medida preventiva impuesta por el Municipio de San Luis, puesto que no habían desaparecido las razones que motivaron la suspensión, tal y como lo dejó ver el citado informe en tanto que, si se aplicaba la Ley 685 de 2001, ello configuraba un contrato nuevo, lo cual se reafirma con la anotada cláusula quinta del negocio jurídico número 4205 del 29 de enero de 2010.

4.2. Se pronunció sobre la Resolución nro. 367 de 2003, asegurando que ésta iba dirigida a favor de otra persona jurídica, que era Cementos Diamante S.A., por lo que no podía entenderse que dicho acto reemplazaba la licencia ambiental que debió otorgarse para ejecutar el contrato suscrito entre el Estado Colombiano y Cemex Colombia S.A.

Lo anterior es relevante, habida cuenta de que, si el 3 de septiembre de 2002, Cementos Diamante cambió a Cemex, no tienen entonces sentido que un (1) año después de ello, el Ministerio de Ambiente, a través de la Resolución 0367 de 2003, le haya aprobado medidas de manejo ambiental a Cementos Diamante, pues se trata de una persona diferente.

Así, mientras las medidas de manejo amparaban 60,9 Ha, el contrato de concesión lo fue para 206 Ha, lo que indica que la explotación de estas últimas se dio sin licencia.

4.3. Adujo que no era cierto que el contrato nro. 4205 del 29 de enero de 2010 se hubiese suscrito exclusivamente con el fin de acogerse al régimen vigente, sino que se trataba de uno nuevo, ya que en éste se pactó la cláusula cuarta que establecía que su vigencia sería de diez (10) meses, prorrogables hasta por treinta (30) años, el cual se perfeccionaría mediante acta firmada por las partes e inscrita en el Registro Nacional Minero.

Expuso que no era lógico que el Tribunal entendiera que los años de explotación previos a la Ley 685 de 2001 no contarán.

Indicó que no existe sustento normativo en la sentencia del *a quo* que conduzca a concluir que los años de explotación se reinician con la inscripción en el Registro Nacional Minero. Lo que dice el artículo 73 de la Ley 685 de 2001 es que el periodo



de explotación máximo será el tiempo de la concesión descontando los periodos de explotación, construcción y montaje con sus prórrogas. Pero ello no significa que los años de explotación previa no se cuenten.

Agregó que el artículo 40 de la Ley 685 de 2001 se refiere a los contratos de concesión, porque éstos no existían antes de su expedición, sino las licencias de explotación o permisos. Así. El artículo 279 *ibidem* se refiere a los nuevos contratos, no al caso de Cemex, que ya venía explotando desde 1981.

Se preguntó que, si el artículo 333 *ibidem* se refiere a que dentro los quince (15) días después de suscrito el contrato se debe inscribirlo en el Registro Nacional Minero, entonces, ¿cómo es posible contar desde 1990 el periodo de explotación de Cemex si inició en 1981?

Estimó que, al afirmarse que el contrato 4205 del 29 de enero de 2010 se suscribió para acogerse al nuevo régimen, se acepta que es un nuevo contrato que tuvo que ser registrado con vigencia de diez (10) meses y con posibilidad de prórroga, y que, de acuerdo con su cláusula quinta, exige licencia ambiental.

Finalmente, apuntó que, al ampliarse el área a través del Otro sí, se reafirma que el primer contrato (29 de enero de 2010) es un nuevo contrato, pues de lo contrario se hubiese tomado como referencia el de 1979 y ello no aconteció.

Se preguntó sobre el fundamento normativo del Juzgador de Primera Instancia para concluir que el negocio de 2010 tuvo como único objetivo acogerse a un nuevo régimen, si el propio texto no lo indica, y la Ley 685 de 2001 tampoco refiere que para acogerse a su régimen se debe suscribir un nuevo contrato.

4.4. Por último, en lo que tiene que ver con la tacha del testimonio de señor Mauricio Mantilla, solicitó que se verificara el último minuto de la grabación, donde éste afirmaba que quería a Cemex Colombia como una segunda familia, por ser el lugar donde siempre había trabajado, y que hasta hace cuatro (4) meses previos a esa diligencia laboraba para esa empresa, ya que esas circunstancias afectan su credibilidad. Por lo tanto, lo procedente era que se concediera la tacha. Asimismo, requirió que se revisara la intervención del señor José Luis Garnica, ya que éste laboró



en cargos directivos de la compañía e indicó que hasta hace tres (3) meses antes de la audiencia también se encontraba vinculado a ella.

4.5. Al pronunciarse sobre las costas, citó el artículo 188 del CPACA y señaló que el debate era de carácter ambiental y por ende se traducía en interés público, por lo que no era procedente la condena por ese concepto, pues además se afectaba en forma gravosa su presupuesto.

V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

5.1. Mediante auto del 4 de agosto de 2014²², el Despacho de la Consejera María Claudia Rojas Lasso admitió el recurso de apelación interpuesto y sustentado oportunamente por la demandante en contra de la sentencia del 3 de abril de 2014.

5.2. A través de auto del 30 de julio de 2018²³, el Magistrado Hernando Sánchez Sánchez, en cumplimiento de la medida de compensación aprobada por la Sala Plena del Consejo de Estado mediante Acuerdo nro. 094 de 16 de mayo de 2018, remitió el proceso de la referencia al Despacho del consejero Oswaldo Giraldo López.

5.3. Con auto del 31 de octubre de 2018²⁴ se corrió el traslado para alegar de conclusión y se otorgó el término correspondiente al Ministerio Público para que, de considerarlo pertinente, presentara su intervención.

5.4. El **MADS**²⁵, por intermedio de apoderado judicial, en el término para presentar alegatos de conclusión envió escrito en el cual reiteró los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos en la contestación de la demanda.

5.5. La empresa **Cemex Colombia**²⁶, con el escrito de alegatos de conclusión, trajo a colación los problemas jurídicos que fueron formulados en la audiencia inicial del 8 de octubre de 2013 y procedió a estudiarlos, de la siguiente manera:

²² Folio 5 del cuaderno principal del Consejo de Estado.

²³ Folio 15 *ibidem*.

²⁴ Folio 22 *ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.



5.5.1. El primero de los puntos en controversia fue: *“Si conforme al ordenamiento con la expedición de la resolución nro. 0829 del 2012, el Ministerio del Medio Ambiente a través del ANLA incurrió en vulneración al debido proceso y desviación de poder, al ordenar el levantamiento de la medida de suspensión impuesta por el Municipio demandante, y por ende, el acto administrativo cuestionado carece de legalidad”*. Al respecto, indicó que el Municipio de San Luis le solicitó al Ministerio de Minas un informe en el que le requería que especificara si el contrato nro. 4205 contaba con medidas de manejo ambiental. Petición que se realizó el 12 de septiembre de 2012, dos (2) meses después de haber impuesto la suspensión del proyecto de explotación minera.

Mencionó que la demandada, al expedir la Resolución nro. 184 del 2012, no tuvo en cuenta que el Instrumento de Control y Manejo Ambiental definido en la Resolución nro. 367 de 2003 se encontraba vigente y era aplicable para la labor que efectuaba Cemex Colombia S.A.

Asimismo, expuso que el acto que carecía de legalidad era el que había impuesto la medida de suspensión, pues carecía de fundamento y no lograba demostrar situaciones que atentaran contra el ecosistema, ya que el ente territorial había confundido los aspectos mineros con los ambientales, pues, a la luz de la Ley 1333 de 2009, la discusión se centra en la vigencia del plan de manejo ambiental y no en la del contrato de concesión, debido a que el argumento del demandante siempre ha sido la existencia de un daño o riesgo ambiental.

Informó que, del escrito de la demanda, no se advertía que existiera alguna vulneración o amenaza al medio ambiente por parte de esa compañía, por lo que no se podía afirmar que se estaban incumpliendo los parámetros que había fijado el MADS para la ejecución del proyecto.

Sostuvo que, si bien el actor manifestaba que se habían infringido el debido proceso y existía desviación de poder, lo cierto era que en el proceso no se habían aportado las pruebas suficientes para demostrar tales puntos, puesto que solo se había citado normas mineras y ambientales sin tener conocimiento de cómo debían ser aplicadas. De igual forma, adujo que se estaba requiriendo un trámite que no se encontraba previsto en la Ley 1333 de 2009, la cual previó un procedimiento especial para las



medidas preventivas que fue agotado en debida forma, ya que se agotó el control automático sobre ésta por parte de la ANLA, y, al no encontrar el sustento necesario, procedió a levantarla.

5.5.2. El segundo problema que transcribió es el siguiente: *“Si al levantar la medida preventiva de suspensión de actividades minera, el Ministerio de Medio ambiente – ANLA, tuvo en cuenta la existencia del contrato de concesión y licencia ambiental que le permitiera a Cemex Colombia S.A, realizar la actividad de explotación de la mina de caliza en jurisdicción del Municipio de San Luis, y de existir prórroga de la licencia o del contrato de concesión, si esta fue solicitada dentro de la oportunidad legal y debidamente inscrita en el registro nacional minero”.*

Puso de presente que el contrato de concesión nro. 4205 pertenecía a un régimen especial, que se encuentra previsto en la Ley 685 de 2001, modificada por la Ley 1382 de 2010, y que Cemex Colombia había solicitado la prórroga de este el 1 de febrero de 2010, es decir, antes del vencimiento del negocio jurídico inicial y dentro del término previsto por la última de las disposiciones citadas. Por lo tanto, no le asistía razón al actor, ya que, de acuerdo con el informe de la Agencia Nacional de Minería, se podía continuar con la actividad de explotación de caliza, hasta tanto la administración expidiera un nuevo contrato o suscribiera el acta de registro.

Frente al plan de manejo ambiental de la Resolución nro. 367 de 2003, afirmó que también se encontraba vigente, puesto que había sido actualizado en varias ocasiones, e incluso para ese momento la autoridad ambiental se encontraba estudiando los nuevos programas de prevención, mitigación, control y monitoreo propuestos por esa compañía.

Por otro lado, resaltó que para la fecha de inicio del proyecto no se requería de una licencia ambiental, y que, en virtud del artículo 38 del Decreto 1753 de 1994, no era necesario que fuera solicitada, ya que dicha norma había establecido tal aspecto. Sin embargo, advirtió que Cemex Colombia contaba con una autorización de la autoridad ambiental, tal y como consta en el auto 1020 de 2010.



5.6. Por su parte **el actor**²⁷ reiteró que el proyecto carecía de licencia ambiental, debido a que la Resolución nro. 0367 de 2003 solo había aprobado sesenta punto nueve (60.9) hectáreas para la explotación de caliza por parte de Cementos Diamante S.A., más no doscientas cuarenta y un (241) con dos mil doscientos noventa (2.290) mts², como había quedado establecido en el contrato de concesión celebrado el 29 de enero de 2010.

Informó que el ajuste efectuado en el área en la que se llevaba a cabo la labor minera había generado que se presentaran múltiples quejas por parte de la comunidad, por lo que se vio en la necesidad de contratar una empresa de profesionales en hidrología, minas y metalurgia, geología e ingenieros ambientales, los cuales, al estudiar la zona, encontraron una serie de afectaciones ambientales.

Mencionó que, era muy grave para él, que se le condenara en costas, debido a que había actuado en cumplimiento de un deber legal que era el de proteger el medio ambiente.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Agente del Ministerio Público** se abstuvo de rendir concepto.

VII. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes

VIII. CONSIDERACIONES

8.1. Competencia

²⁷ *Ibidem.*



De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 150 del CPACA y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

8.2. Hechos

8.2.1. El 24 de agosto de 2012 el Municipio de San Luis – Tolima profirió la Resolución nro. 00184, en la que imponía una medida preventiva consistente en la suspensión de la explotación de caliza desarrollada por Cemex Colombia S.A.

8.2.2. Mediante la Resolución núm. 0829 de 2 de octubre de 2012 la ANLA resolvió levantar la medida preventiva de suspensión de las actividades mineras realizadas por Cemex Colombia S.A. en el Corregimiento de Payandé – Municipio de San Luis, al no encontrar sustento suficiente para mantenerla vigente.

8.2.3. La parte actora instauró el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto administrativo antes mencionados.

8.2.4. Con sentencia del 3 de abril de 2014, el Tribunal Administrativo del Tolima negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a los demandantes.

8.2.5. El demandante interpuso recurso de apelación en contra del referido fallo.

8.3. Planteamiento

Para resolver el recurso de apelación, la Sala advierte que las partes discuten cinco (5) aspectos en torno a la posibilidad que tenía la ANLA de levantar la medida preventiva impuesta por el Municipio de San Luis. El primero tiene que ver con el alcance del contrato 4205 del 29 de enero de 2010, como quiera que, para el accionante, configura un nuevo negocio jurídico, ya que: (i) determina una vigencia concreta de diez (10) meses prorrogables a treinta (30) años, (ii) el Otro sí tuvo como punto de referencia ese contrato y no el de 1979, al ampliar el área a 241 Ha y 2290 m², (iii) tuvo que ser registrado de manera independiente en el Registro Minero



Nacional, (iv) contrario a lo que indica el *a quo*, su objeto no fue acogerse al régimen de la Ley 685 de 2001, por cuanto no se dice esto en el documento y esa norma tampoco ordena que para ello se debe suscribir un nuevo contrato, y (v) no es lógico que los años de explotación previos a la Ley 685 no cuenten, como parece entenderlo el Tribunal, al indicar que los treinta (30) años comienzan su cómputo desde el registro, dado que en ese momento la norma era el Decreto 1275 de 1970 que definía un punto de partida distinto, este es, el vencimiento del periodo de montaje. Entre tanto, el Juzgador de Primera Instancia y Cemex son del criterio de que: (i) el contrato del 29 de enero de 2010 es una prórroga de la licencia del 29 de mayo de 1979, y que apenas con la suscripción de aquel lo que se pretendió fue acogerse al nuevo régimen, de acuerdo con los artículos 77 y 349 de la Ley 685 de 2001. (ii) Sostuvo que los treinta (30) años de la prórroga debían contabilizarse desde el 6 de junio de 1990, que fue cuando se produjo el registro del contrato primigenio, y que, si eso es así, las actividades de explotación podían efectuarse hasta el 6 de junio de 2020; lo que permite reafirmar que el negocio del 29 de enero de 2010 sólo tuvo como objetivo el anotado acogimiento al régimen minero creado por el Congreso de la República en 2001. Y (iii) La modificación del área habilitada para la actividad de Cemex que consta en el Otro sí del 9 de septiembre de 2010, se dio con ocasión a una rectificación a un error de alinderación que constató la autoridad minera, pero no obedece a que se conciba este negocio de enero como contratos nuevos.

El segundo, sobre si Cemex requería licencia ambiental para adelantar actividades de explotación de caliza, pues para la parte actora tal instrumento era necesario, habida cuenta de que esa empresa se sometió al régimen de la Ley 685 de 2001, que así lo exige, y además suscribió un nuevo contrato el 29 de enero de 2010, en cuya cláusula quinta se estipuló la necesidad de tal licencia. Mientras que para el Tribunal y la litisconsorte necesaria ello no es menester, toda vez que las medidas de manejo ambiental aprobadas por el entonces Ministerio de Ambiente mediante Resolución 0367 de 2003 la cobijaba, por virtud del régimen de transición dispuesto en el artículo 38 del Decreto 1753 de 1994.

El tercero, se deriva precisamente de la posición sobre la vigencia de las medidas ambientales a que se aludió, como quiera que el demandante es del criterio de que no resultan aplicables a Cemex por las siguientes razones: (i) fueron otorgadas a Cementos Diamante, es decir, una persona jurídica diferente a la que explota el



recurso (Cemex), (ii) no pueden reemplazar la licencia ambiental pactada en la cláusula quinta del contrato del 29 de enero de 2010, (iii) no pueden ser extendidas a ese contrato, pues éste es un nuevo negocio jurídico, dado que la prórroga del suscrito el 29 de mayo de 1979 no se hizo efectiva por los incumplimientos evidenciados por Ingeominas en concepto técnico 296 del 29 de octubre de 2010, y (iv) las medidas aprobadas lo fueron para 60,9 Ha y no para 241 Ha, que fue el área convenida en el otro sí del 9 de septiembre de 2010.

El cuarto, está referido a la discusión sobre la tacha a los testigos Mauricio Mantilla y José Luis Garnica, toda vez que, para el Municipio de San Luis, debió prosperar, en consideración a que en la intervención del primero se afirmó que Cemex era casi como su segunda familia y había estado vinculado hasta hace cuatro (4) meses previos a la diligencia probatoria a esa empresa; lo mismo que en lo atinente al señor Garnica, quien se desempeñaba en un cargo directivo y también trabajó hasta hace tres (3) meses previos en Cemex. No obstante, para el Juzgador de Primera Instancia no se evidenció motivo alguno que afectara la imparcialidad de esos testigos precisamente por la desvinculación para el momento en que se rindió la correspondiente declaración.

El quinto alude a lo que el ente territorial indicó como una omisión, pues, a su juicio, debían ser valoradas las afectaciones ambientales que se apuntaron en la demanda y que sirvieron de base para suspender la explotación de caliza adelantada por Cemex en el Corregimiento de Payandé, las cuales no fueron ponderadas por la instancia judicial que se recurre y tampoco por la ANLA al expedir el acto que se enjuicia. Sin embargo, quien fuera vinculado como coadyuvante del demandado es del parecer que tal cuestión no fue ventilada como un motivo para la adopción de la Resolución 0184 del 24 de agosto de 2012, mediante la cual el ente territorial dictó la medida y por ende no puede ser estimado ese cargo en esta sede.

El último aspecto en discrepancia es el atinente a la condena en costas, toda vez que para el actor ello no es procedente ya que el móvil de la impugnación de la Resolución 829 de 2012 de la ANLA, corresponde a la protección del ecosistema y por ende de los derechos de la comunidad a un ambiente sano y a su propia salud; mientras que el Tribunal y Cemex aducen que es viable y para esta última debe ser ejemplarizante, dada la orden que en tal dirección prevé el artículo 188 del CPACA.



Descrito así el panorama, es relevante situarnos en la actuación administrativa que dio lugar a las anotadas diferencias.

8.4. De la competencia a prevención

El contexto que ofrece el caso concreto se enmarca en lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, que regula la facultad a prevención de las autoridades ambientales para imponer medidas preventivas y sancionatorias, sin perjuicio de la necesidad de que se informe a la autoridad competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su decreto; veamos:

“Artículo 2o. Facultad a prevención. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

Parágrafo. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.” (Subrayas de la Sala)

Una vez surtido el traslado enunciado la autoridad competente, es decir, aquella que ha definido el instrumento ambiental con fundamento en el cual se desarrollan las actividades y tiene en su jurisdicción el control y vigilancia de estas, podrá ordenar su levantamiento, siempre que se acredite que han desaparecido las causas que las originaron:

“Artículo 35. Levantamiento de las medidas preventivas. Las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron.”



Así pues, en ejercicio de las atribuciones del artículo 2 enunciado, el Municipio de San Luis (Tolima) emitió la Resolución 0184 del 29 de agosto de 2012, por medio de la cual le impuso a Cemex una medida preventiva de suspensión de actividades.

El siguiente 2 de octubre, y dada la comunicación de tal decisión a la ANLA, ésta dictó la Resolución 0829 del 2 de octubre de 2012 (acusada), por la que se levantó la citada medida.

La demanda impetrada por el ente territorial en el proceso de la referencia está orientada a determinar si es nulo este último acto, debido a que, en su parecer, se produjo el levantamiento de la medida sin que hubieren desaparecido las causas de su imposición, de tal suerte que, bajo tal entendimiento, la Sala resolverá la discusión formulada en segunda instancia atendiendo a los siguientes argumentos.

8.5. De la necesidad de licencia y del contrato de concesión

Como se vio en el planteamiento, el ente territorial formuló sus reparos de manera separada al aludir a la necesidad de que Cemex contara con licencia ambiental para el adelantamiento de las actividades de explotación, y a que el contrato celebrado el 29 de enero de 2010 era uno nuevo y no una prórroga, como lo había declarado el Tribunal. Siendo ello así, para el Municipio de San Luis, no habiendo cambiado esas circunstancias, no era procedente levantar la medida preventiva y, por ende, se trasgredió el orden jurídico superior, puntualmente el artículo 35 de la Ley 1333 de 2009.

8.5.1. En ese sentido, lo que halla la Sala es que existe una relación inescindible que sustenta esas inconformidades que permite plantear el siguiente problema: es nulo el acto administrativo que levantó una medida preventiva ambiental de suspensión de actividades de explotación minera, si para ese efecto la autoridad no constató que para el desarrollo de ellas se requería licencia ambiental, dado que el contrato con fundamento en las cuales se adelantaron es un negocio jurídico nuevo y por ende las actividades desarrolladas a su amparo debieron observar los lineamientos allí convenidos y los que regula el orden jurídico vigente al momento de su suscripción.



8.5.2. Sin duda, el citado interrogante supone como fundamento que el contrato a que se alude, es decir, el fechado del 29 de enero de 2010, es un contrato nuevo, razón por la cual resulta indispensable auscultar si ello es cierto en atención a los elementos probatorios que obran en el plenario y con los cuales, valga decir, todos los sujetos procesales presentan acuerdo:

a. El 20 de agosto de 1979, el Ministerio de Minas y Energía y Cementos Diamante S.A. suscribieron “contrato de licencia” número 4205, cuyo objeto era:

“CLÁUSULA PRIMERA: El objeto de este contrato de acuerdo con los artículos 1 y 27 del decreto 1275 de 1970, es obtener el aprovechamiento total de los yacimientos de calizas, que se encuentren en un globo de terreno de doscientas seis hectáreas con ocho mil ochocientos veintidós metros cuadrados (206 has, con 8822 m²) ubicado en la jurisdicción del municipio de San Luis Departamento del Tolima y comprendido dentro de los siguientes linderos

(...)

SEXTO: El periodo de explotación será hasta de treinta (30) años, contados a partir del vencimiento definitivo del periodo de montaje durante el cual el CONCESIONARIO deberá explotar anualmente una cantidad mínima de CIEN MIL TONELADAS (100.000 Ton). Pero si en el curso de la explotación se demuestre (Sic) la imposibilidad de obtener esa cantidad, se procederá en la forma contemplada en el artículo 106 del Decreto 1275 referido²⁸.

b. El 5 de octubre de 1981, mediante Resolución 1583 dictada por la anotada cartera ministerial, se fijó como fecha inicial del periodo de explotación el 1 de enero de 1981 (numeral segundo)²⁹.

c. El 5 de junio de 1990 se produjo la inscripción en el Registro Minero de la licencia 4205³⁰.

d. Once años más tarde, el 17 de octubre de 2001, Cementos Diamante S.A. solicitó acogerse a la Ley 685 de 2001 (artículo 349), tal cual consta a folio 679 del Tomo número 4 del expediente administrativo de Ingeominas.

²⁸ Folio 362 al 364 vuelto del Cuaderno número 2.

²⁹ Folio 391 ibídem.

³⁰ Folio 402 ibídem.



Doctor
LUIS FERNANDO GARCIA
Gerente
GERENCIA OPERATIVA REGIONAL No. 8
MINERCOL LTDA.
E S D

01 OCT 17 AM 7:32

REF: Contrato de concesión No. 4.205

En mi calidad de apoderada de la sociedad beneficiaria del título minero de la referencia, encontrándome dentro del plazo establecido por el artículo 349 de la Ley 685 de 2.001, actual Código de Minas, por medio del presente me permito solicitar la modificación del régimen jurídico aplicable a este título minero en virtud del Decreto 2655 de 1.988, por el del nuevo contrato de concesión para la exploración y explotación minera, en los términos y condiciones establecidos por el Código vigente.

As mismo, con fundamento en el artículo 70 de la Ley 685 de 2.001, me permito solicitar que el término de duración del nuevo contrato de concesión sea de 30 años, descontándole los términos que ya se hayan surtido, con la posibilidad de las prórrogas que consagran los artículos 74 y 77 del Código de Minas.

Muy cordialmente,

Adriana Martínez Villegas
ADRIANA MARTINEZ VILLEGAS
T.P. No. 59.135 del C.S.J.

e. El 3 de septiembre de 2002, Cementos Diamante S.A. cambió su razón social a Cemex Colombia S.A. (folios 703 del Tomo número 4 del expediente administrativo Ingeominas).

Doctora
NUVIA CASTAÑEDA
Jefe
División Legal Minera
MINERCOL LTDA.
Ciudad.

13.00
Am

REF : Contrato de Concesión No. 4.205

02 SEP -6 PM 2:46

Con el presente me permito informarle que la sociedad CEMENTOS DIAMANTE S.A., titular del Contrato de Concesión de la referencia, ha cambiado su razón social a CEMEX COLOMBIA S.A.

Por tal razón, le solicito ordenar inscribir el anotado cambio en el Registro Minero Nacional, para lo cual le hago llegar una fotocopia del Certificado de Existencia y Representación legal de la Compañía, donde consta la anotación de la nueva razón social.

La sociedad conserva el mismo N.I.T. No. 08600025231.

Muy Cordialmente,

Adriana Martínez Villegas
ADRIANA MARTINEZ VILLEGAS
T.P. No. 59.135 del C.S.J.

REGISTRO NACIONAL
MINERCOLOMBIA



f. Por medio de Resolución 0367 del 31 de marzo de 2003, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en el artículo primero, dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO.- ESTABLECER medidas de manejo ambiental a la empresa Cementos Diamante S.A. para el proyecto “Explotación de Mina de Caliza, a desarrollarse en una superficie de 60,9 Hectáreas, ubicada a un (1) Kilómetro de la Inspección de Payandé, Municipio de San Luis, Departamento del Tolima, amparada con el Contrato de Concesión No. 4205-11 y comprendida dentro de las siguientes coordenadas: (...)”³¹

g. El 6 de mayo de 2005 se emitió Concepto Técnico por la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero, Grupo Seguimiento y Control de Ingeominas, en el sentido de recomendar la aprobación del Plan de Trabajos y Obras y continuar el trámite de acogimiento del contrato de Concesión al nuevo Código de Minas³².

h. El 17 de octubre de 2005, mediante Auto SFOM no. 793, entre otros, se aprobó el traslado del régimen de la Ley 685 de 2001, para concebir la licencia de explotación como contrato de concesión³³

i. El 29 de enero de 2010 el Ministerio de Minas y Energía y Cemex suscribieron *“CONTRATO DE CONCESIÓN PARA LA EXPLOTACIÓN DE UN YACIMIENTO DE CALIZA No. 4205 ENTRE EL INSTITUTO COLOMBIANO DE GEOLOGÍA Y MINERÍA INGEOMINAS Y CEMEX COLOMBIA S.A.”³⁴*, en cuya cláusula primera se define su objeto, así:

³¹ Folio 78 Cuaderno número 1.

³² Folio 820 del Tomo número 5 del expediente administrativo Ingeominasx.

³³ Folios 832 y 833 ibídem.

³⁴ Folios 12 a 21 del Cuaderno número 1.



regirá por las siguientes Cláusulas: **CLAUSULA PRIMERA.- Objeto.** El presente contrato tiene por objeto la realización por parte de EL CONCESIONARIO de un proyecto explotación económica, de un yacimiento de **CALIZA**; 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. EL 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 extraídos, serán de propiedad de EL CONCESIONARIO.

PARAGRAFO.- Adición al Objeto de la Concesión. Cuando por los trabajos de explotación se encontraren minerales distintos de los que son objeto del presente contrato, y que no se encontraren en las circunstancias señaladas en el Artículo 6º del Código de Minas, EL CONCESIONARIO podrá solicitar que su concesión se extienda a dichos minerales sin más trámite o formalidad que la suscripción de un acta adicional que se anotará en el Registro Minero Nacional. Esta adición no modificará ni extenderá los plazos establecidos en el contrato original y, si a ello hubiere lugar, EL CONCESIONARIO, solicitará la correspondiente ampliación o modificación de la Licencia Ambiental que cubra los minerales objeto de la adición, en el caso de que los impactos ambientales de estos, sean diferentes de los

Ahora, el área definida en tal contrato fue de 206 Ha y 8822 m²³⁵, tal y como se evidencia a continuación:

Instituto Colombiano de Geología y Minería
Ingeominas
República de Colombia

Libertad y Orden

impactos de la explotación original. **CLAUSULA SEGUNDA.- Área del contrato.-** El área objeto del presente contrato está comprendida por la siguiente alinderación, definida por puntos, rumbos, distancias y coordenadas:

DESCRIPCIÓN DEL P.A.: BORDE EXTERIOR DEL ATRIO DE LA IGLESIA DEL MUNICIPIO DE PAYANDE PUNTO T-123 DEL INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI

PLANCHA DEL P.A.: 245

MUNICIPIOS: SAN LUIS (TOLIMA)

AREA TOTAL: 206 Hectareas y 8822 Metros Cuadrados

ALINDERACION

PUNTO	RUMBO	DISTANCIA	COORDENADA NORTE	COORDENADA ESTE
PA-1	S30-0-0.00E	760.00	967010.0000	886734.0000
1-2	S60-0-0.00W	1700.00	966351.8200	887104.0000
2-3	N30-0-0.00W	1430.00	965501.8200	885631.7600
3-4	N60-0-0.00E	1700.00	966740.2400	884916.7600
4-5	S30-0-0.00E	70.00	967590.2400	886389.0000
5-6	S4-29-0.00E	279.76	967529.6200	886424.0000
6-7	N85-31-0.00E	133.53	967250.7100	886445.8700
7-PA	S30-0-0.00E	290.00	967261.1500	886578.9900

El área total antes descrita está ubicada en jurisdicción del municipio de **SAN LUIS**, Departamento del **TOLIMA**, comprende una extensión superficial total de **206 HECTÁREAS y 8.822** metros cuadrados, distribuidas en una zona la cual se representa gráficamente en el plano topográfico el cual es el Anexo No.1 de este contrato y hace parte

En tanto que su duración se pactó en diez (10) meses para explotar el mineral, contados a partir de su inscripción en el Registro Minero Nacional, con la posibilidad de que Cemex solicitara su prórroga de hasta treinta (30) años; veamos³⁶:

³⁵ Folios 12 a 21 del Cuaderno número 1

³⁶ *Ibidem*.



Instituto Colombiano de Geología y Minería
Ingeominas
República de Colombia

se definirá con cada pago o abono en cuenta determinado sobre las contraprestaciones a favor del Estado, de acuerdo con la cláusula sexta. **CLAUSULA CUARTA- Duración del Contrato y Etapas.** De acuerdo con el cálculo que ha venido efectuando la Subdirección de Fiscalización Minera- División de Seguimiento y Control, la duración del contrato será de diez (10) meses para **explotación**, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Minero Nacional, EL CONCESIONARIO podrá solicitar una prórroga del contrato de hasta treinta (30) años que se perfeccionará mediante un acta suscrita por las partes, que se inscribirá en el Registro Minero. Para acceder a la prórroga se deberá haber cumplido con las obligaciones correspondientes al contrato inicial y pagadas las sanciones que se hubieren impuesto a la fecha de la anterior solicitud. **PARÁGRAFO 1:** para que la solicitud de prórroga de los períodos establecidos en la presente cláusula pueda ser autorizada, EL CONCESIONARIO deberá haber cumplido con las obligaciones correspondientes y pagado las sanciones que se le hubieren impuesto hasta la fecha de la solicitud. **PARÁGRAFO 2:** El CONCESIONARIO tendrá igualmente preferencia para contratar de nuevo la misma área, y continuar con las labores de explotación sin suspensión de las mismas mientras se perfecciona el nuevo contrato, y podrá ofrecer la sustitución de la obligación de revertir bienes al Estado por la de pagar una suma equivalente al valor de tales bienes. **CLAUSULA QUINTA. Autorizaciones Ambientales.** La gestión ambiental esta incluida como una obligación del contrato de concesión. Para la etapa de explotación, se debe contar con el acto administrativo ejecutoriado y en firme, en que la autoridad ambiental competente haya otorgado la Licencia Ambiental, así como con los permisos y concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, si fuere el caso. **CLAUSULA SEXTA.-**

Nótese que no fue intención de las partes prorrogar el contrato que venía ejecutándose, circunstancia que se evidencia con más claridad si se tiene en cuenta que, a través de escrito fechado el 1º de febrero de 2010, Cemex solicita a Ingeominas la prórroga del contrato 4205 celebrado el 29 de enero de 2010, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 685 de 2001. Lo siguientes soportes demuestran lo dicho.

j. En el primero obra comunicación al Director de Medio Ambiente y Minería de Cemex firmada por la Jefe de División Legal Minera de Minercol indicando que hace llegar el contrato del 29 de enero de 2010 y dando cuenta de su duración, así como de que el 1 de febrero se radicaría solicitud de prórroga a ese negocio por treinta (30) años³⁷:

³⁷ Folio 528 del Cuaderno número 2.



Bogotá, enero 29 de 2010

Doctor
JOSE LUIS GARNICA NOVA
Director de Medio Ambiente y Minería
CEMEX COLOMBIA S.A.
Ciudad

REF. Contrato de Concesión No. 4205

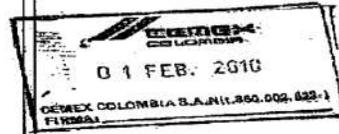
Apreciado Doctor:

Con el presente le estoy haciendo llegar en original, el Contrato de Concesión No. 4205, suscrito el día de hoy por la Dra. Adriana Martínez Villegas.

Es del caso informar que en el mismo se estableció una duración de diez (10) meses para la etapa de explotación, los cuales se contará a partir de la fecha de inscripción en el Registro Minero Nacional; en consecuencia el día lunes 1 de febrero se radicará ante INGEOMINAS, una solicitud de prórroga por treinta (30) años adicionales.

Cordialmente,

NUVIA CASTAÑEDA GONZALEZ



A folio 529 del Cuaderno número 2, figura la solicitud de Cemex a Ingeominas de prórroga por treinta (30) años de tal contrato:

Bogotá, enero 29 de 2010

Doctor
JOSE FERNANDO CEBALLOS A.
Director del Servicio Minero (E)
INGEOMINAS
Ciudad

REF. Contrato de Concesión No. 4205

En mi calidad de apoderada de CEMEX COLOMBIA S.A., con el presente me permito solicitar la prórroga por treinta (30) años del contrato de la referencia. La presente solicitud se formula de conformidad con la disposición contenida en el artículo 77 de la Ley 685 de 2001.

Agradeciendo de antemano la atención prestada a la presente.

Muy cordialmente,


ADRIANA MARTÍNEZ VILLEGAS
T.P. No. 59.135 del C.S.J.

k. El 9 de septiembre de 2010, Cemex e Ingeominas suscriben "OTRO SÍ AL CONTRATO DE CONCESIÓN NO 4205, OTORGADO PARA LA EXPLOTACIÓN DE UN YACIMIENTO DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN CELEBRADO ENTRE EL INSTITUTO



COLOMBIANO DE GEOLOGÍA Y LA SOCIEDAD CEMEX S.A.”³⁸. Puntualmente su objeto fue modificar la cláusula segunda del contrato del 20 de enero de esa anualidad, en el sentido de indicar que el área del anterior contrato debía modificarse dado que ha cambiado y entonces la fija en 241 Ha 2290 m²:

la misma.(Folios 1189-1191)

En consecuencia, las partes acuerdan modificar el Contrato N° 4205, de conformidad con las siguientes Cláusulas:

CLAUSULA PRIMERA OBJETO.- Modificar la **CLAUSULA SEGUNDA** del contrato de concesión N° 4205, la cual quedará así:

“...**CLAUSULA SEGUNDA** – Área del Contrato. El área solicitada esta comprendida por la siguiente alinderación:

TITULO: 4205

***** AREA LIBRE *****

TITULARES: CEMEX COLOMBIA S.A
DESCRIPCION DEL P.A.: BORDE EXTERIOR DEL ATRIO DE LA IGLESIA DEL MUNICIPIO DE PAYANDE
PLANCHA DEL P.A.: PUNTO T-123 DEL INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI 245
MUNICIPIOS: SAN LUIS (TOLIMA)
AREA TOTAL: 241 Hectáreas y 2290 Metros Cuadrados

ALINDERACION

PUNTO	RUMBO	DISTANCIA	COORDENADA NORTE	COORDENADA ESTE
PA-1	S30-0-0.00E	760.00	967010.0000	886724.0000
1-2	S60-0-0.00W	1700.00	966351.8200	887104.0000
2-3	N30-0-0.00W	1430.00	965501.8200	885631.7600
3-4	N60-0-0.00E	1700.00	966740.2400	884916.7600
4-5	S30-0-0.00E	70.00	967590.2400	886389.0000
5-6	S4-29-0.00E	279.76	967529.6200	886424.0000
6-7	N85-31-0.00E	133.53	967250.7100	886445.8700
7-PA	S30-0-0.00E	290.00	967261.1500	886578.9900

Su perfeccionamiento quedó contenido en la cláusula segunda, indicando que se efectuaría de manera simultánea con el del 29 de enero, a través de su inscripción en el Registro Minero Nacional. A su turno, la cláusula tercera dejó claro que los demás puntos convenidos quedarían conforme al contrato del 29 de enero. Literalmente se indica lo que sigue³⁹:

³⁸ Folios 22 a 24 del Cuaderno número 2.

³⁹ Ibídem.



CLAUSULA SEGUNDA: Perfeccionamiento. – El presente Otrosí se considera perfeccionado una vez las partes contratantes lo hayan suscrito y se realice la inscripción del contrato de concesión N° 4205, obrante a folios 1139-1148 de manera **simultánea** con el presente Otrosí;

en Registro Minero Nacional. INGEOMINAS, adelantará las gestiones necesarias para la inscripción de los actos jurídicos mencionados en Registro Minero Nacional.

CLAUSULA TERCERA: Las demás partes del contrato quedaran conforme al suscrito el día 29 de enero de 2010.

I. El 1 de octubre de 2010, se inscribió el Otro sí mencionado en el Registro Minero Nacional.

Con fundamento en lo expuesto, observa la Sala que, contrario a lo sostenido por el Tribunal en la sentencia apelada, el negocio jurídico celebrado el 29 de enero de 2010 no tuvo como fin prorrogar el que venía siendo ejecutado desde 1 de enero de 1979 y tampoco acogerse al régimen de la Ley 685 de 2001. En efecto, debe advertirse que, de acuerdo con el propio contenido del contrato, las partes no concibieron una prórroga, y el cambio de régimen ya había sido aprobado el 23 de octubre de 2005 (ver literal h).

De otro lado, el área descrita para las actividades de explotación fue superior a la prevista en el contrato primigenio, pues, atendiendo lo dispuesto en el citado Otro sí, se amplió a 241 Ha y 2290 m².

La duración del mismo se fijó en diez (10) meses, con la posibilidad de ser prorrogada a treinta (30) años, cuestión que es de suma importancia, pues de haber sido una prórroga al de 1979 no habría sido factible adelantar ese trámite, en atención a que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 77 de la Ley 685 de 2001 (e incluso el Decreto 1275 de 1970), sólo puede existir una petición en ese sentido.

Y finalmente, esa solicitud se efectuó el 1 de febrero de 2010, pero frente al contrato del 29 de enero de esa anualidad, tal y como se desprende de las comunicaciones de Minercol y Cemex a que se ha hecho referencia en el literal j) y que invocó lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 685 de 2001:

“Artículo 77. Prórroga y renovación del contrato. Antes de vencerse el período de explotación, el concesionario podrá solicitar una prórroga del contrato de hasta treinta (30) años que se perfeccionará mediante un acta suscrita por las partes.



que se inscribirá en el Registro Minero. Vencida la prórroga mencionada, el concesionario tendrá preferencia para contratar de nuevo la misma área para continuar en ella las labores de explotación. Esta no tendrá que suspenderse mientras se perfecciona el nuevo contrato.

En lo relativo al principio de favorabilidad se aplicará lo dispuesto en el artículo 357 de este código". (Subrayas de la Sala).

Agréguese a lo expuesto que, para el momento en que se interpuso la presente demanda (12 de febrero de 2013), no había sido respondida la solicitud de prórroga, dados los requerimientos de cumplimiento e información que efectuó Ingeominas a Cemex⁴⁰.

Vistas así las cosas, es diáfano que el negocio jurídico celebrado el 29 de enero de 2010, junto al Otro sí del 9 de septiembre de ese año, eran contratos nuevos y por ende debían observar las disposiciones legales vigentes para ese momento.

Considerar que el contrato del 29 de enero de 2010 junto con el del 9 de septiembre, eran la solicitud de prórroga del de 1979, sería tanto como, desconociendo lo ya expuesto, admitir que con la petición del 1 de febrero de 2010 se pudiera dar una segunda prórroga, generando así un contrato indefinido.

8.5.3. En consecuencia, lo que tendrá la Sala que determinar en adelante es si para el desarrollo de las actividades de explotación que cobijaban los contratos del 29 de enero y 9 de septiembre de 2010, se requería licencia ambiental.

Como quedó expuesto, esos negocios jurídicos se inscribieron en el Registro Minero Nacional el 1 de octubre de 2010, día en el que se perfeccionaron, por lo que, a partir de ese instante, debían cumplir con las previsiones allí vertidas, entre las que se encontraba la cláusula quinta que determinaba lo siguiente:

⁴⁰ Folios 521, 522 y 527 del Cuaderno número 2.



bienes al Estado por la de pagar una suma equivalente al valor de tales bienes. **CLAUSULA QUINTA. Autorizaciones Ambientales.** La gestión ambiental esta incluida como una obligación del contrato de concesión. Para la etapa de explotación, se debe contar con el acto administrativo ejecutoriado y en firme, en que la autoridad ambiental competente haya otorgado la Licencia Ambiental, así como con los permisos y concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, si fuere el caso. **CLAUSULA SEXTA.-**

En ese sentido, para ejecutar las labores de explotación, Cemex acordó con la autoridad minera que debía contar con licencia ambiental, ejecutoriada y en firme, lo que resulta consonante con lo dispuesto en el artículo 85 del Código de Minas:

“Artículo 85. Estudio de impacto ambiental. Simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera. Las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del ecosistema alterado serán ejecutados por profesionales afines a cada una de estas labores. Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formarán parte de sus obligaciones contractuales”.

Bajo la perspectiva anotada, la Sala no comparte el análisis de la ANLA y la empresa minera, según el cual el instrumento que existía para la protección del ecosistema correspondía a las medidas de manejo ambiental que se aprobaron mediante la Resolución 0367 de 2003, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; acto este que, según su artículo décimo séptimo, tendría vigencia por el término de duración de las actividades del proyecto⁴¹, y que, por virtud del artículo 38 del Decreto 1753 de 1994⁴², comprendía la explotación de caliza porque aquellas habían sido concedidas de manera previa a la expedición de éste.

Lo anterior, como quiera que las determinaciones adoptadas en la Resolución 0367 se circunscribían al contrato 4205 de 1979, y siendo que en 2010 se suscribió un nuevo negocio jurídico pendiente de ser prorrogado, según ha quedado explicado, esas medidas no podrían servir de fundamento a las actividades que se ejecutaren después del 1 de octubre de 2010, fecha en la cual se inscribió en el Registro Minero

⁴¹ Folio 79 del Cuaderno número 1.

⁴² Reglamentaria de la Ley 99 de 1993.



Nacional los contratos del 29 de enero y 9 de septiembre de 2010. En otras palabras, la Resolución 0367 tuvo vigencia hasta el 30 de septiembre de 2010, fecha previa a la citada inscripción en el Registro Minero Nacional de los negocios jurídicos antedichos.

Visto lo anterior, lo que halla la Sala es que el análisis expuesto por el Municipio de San Luis para la adopción de la medida preventiva en ejercicio de la facultad a prevención de que trata el artículo 2 de la ley 1333 de 2009, resultaba del todo razonable de cara a los supuestos de hecho que fueron ventilados y conocidos por la demandada; lo que concomitantemente hace que deba reevaluarse la validez del discernimiento de la ANLA que, al levantarla, indicó que no era adecuada a los artículos 2 y 5 de la Ley 1333 de 2009, y que la vigencia del contrato correspondía determinarlo a la Agencia Nacional de Minería, sin percatarse que tal consideración conducía ni más ni menos a que se llevaran a cabo actividades sin el correspondiente y **convenido** instrumento ambiental, punto sobre el cual tanto el ente territorial como la ANLA sí tenían atribuciones de seguimiento.

De ello da cuenta el concepto número 296 del 29 de octubre de 2010, en el que la misma Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero de Ingeominas evaluó el cumplimiento de las obligaciones del contrato de concesión 4205, advirtiendo en lo pertinente lo que se presenta a continuación⁴³:

Licencia Ambiental

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante Resolución N° 0367 del 31/03/2003 estableció medidas de manejo ambiental a la empresa Cementos Diamante S.A., para el proyecto: "Explotación de la Minas de Caliza, a desarrollarse en una superficie de 60,9 hectáreas, ubicada a un (1) kilómetro de la Inspección de Payandé, municipio de San Luis, departamento del Tolima, amparada con el Contrato de Concesión N° 4205-11.

Mediante Auto SFOM N° 793 del 26/10/2005 se aprueba el PTO para el paso del Contrato de Concesión N° 4205 la Ley 685 de 2001.

⁴³ Folios 8 y 9 del Cuaderno número 1.



El Contrato de Concesión N° 4205 inscrito en el Registro Minero Nacional el 01/10/2010 establece que el titular es la sociedad Cemex Colombia S.A. y en la Cláusula Quinta sobre Autorizaciones Ambientales que para la etapa de explotación se debe contar con el acto administrativo ejecutoriado y en firme, en que la autoridad ambiental competente haya otorgado la Licencia Ambiental, así como los permisos y concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, si fuere el caso.

En el Otro Sí 1 al Contrato de Concesión N° 4205 inscrito en el Registro Minero Nacional el 01/10/2010 se determina que el área otorgada es de 241,229 hectáreas. En el expediente del Contrato de Concesión N° 4205 no se encuentra la licencia ambiental debidamente otorgada por la autoridad ambiental que modifique las medidas de manejo ambiental establecidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante Resolución N° 0367 del 31/03/2003 adaptándolas al PTO aprobado mediante Auto SFOM N° 793 del 26/10/2005, que sea para el área objeto a este título minero que es de 241,229 hectáreas y otorgada al actual titular que es Cemex Colombia S.A.

Nótese que la misma autoridad minera evidenció la ausencia del instrumento ambiental en ciernes para el desarrollo de la explotación con ocasión de los contratos firmados en 2010, de tal suerte que aparece un hecho que no podía ser ajeno al análisis de la ANLA al emitir el acto que se cuestiona.

Ciertamente, los supuestos de hecho identificados por el Municipio de San Luis no había desaparecido al momento en que la ANLA efectuó el control de la medida impuesta a Cemex, por lo que se evidencia la trasgresión que invoca el accionante, y, por consiguiente, habrá de acogerse la súplica de nulidad de la Resolución 829 del 2 de octubre de 2012.

8.5.4. Finalmente, en lo atinente al reparo que invocó el demandante consistente en que las medidas ambientales autorizadas con la Resolución 0367 de 2003 no podrían predicarse de Cemex pues fueron concedidas a Cementos Diamante S.A., incluso después de que ésta informó sobre el cambio de razón social, lo que puede avizorar la Sala es que tal consideración no es en nada relevante para resolver el problema que se ha propuesto, pues lo cierto es que la petición de aprobación de esas medidas se produjo ante Cortolima el 26 de julio de 1995, por parte de Cementos Diamante de Ibagué S.A., y luego de haberse agotado las etapas de la actuación administrativa, así como de haberse resuelto varios recursos en el procedimiento administrativo, entre ellos, que se tuviera al solicitante como Cementos Diamante S.A., el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió el acto en consideración de la



información que reposaba en su expediente, dentro de la cual no se hallaba el cambio a Cemex.

Lo dicho, sin duda, no hace que esas medidas de protección ecosistémica no sean vinculantes para Cemex, habida cuenta de que fue esta última la que prosiguió con el desarrollo de la explotación autorizada a Cementos Diamante S.A.

8.6. De las afectaciones ambientales

La Sala determinará si es nulo el acto administrativo que levantó una medida preventiva ambiental de suspensión de actividades de explotación minera, si para ese efecto la autoridad no valoró las afectaciones ambientales y a la salud de los habitantes del Municipio de San Luis.

Al respecto, lo que halla la Sala es que, en la Resolución 0184 del 24 de agosto de 2012, el ente territorial no adujo como parte de la motivación lo relativo a los perjuicios al medio ambiente o a la salud de la comunidad cercana a la zona de explotación de caliza concesionada a Cemex, circunstancia que hacía imposible que se emitiera algún juicio sobre el punto en la Resolución 829 de 2012 de la ANLA.

En consecuencia, dado que el análisis de legalidad opera frente a los elementos existentes al momento de expedición de los actos administrativos que se censuran y no dependen de aspectos que no fueron ventilados como parte de su motivación, no es viable la prosperidad de este cargo, en tanto que la invocación de los impactos referenciados sólo vino a ser presentada en la demanda y en el posterior recurso de alzada al igual que en las alegaciones de esta instancia.

8.7. De las tachas

La Sala observa que el problema planteado en este punto consiste en determinar si debe prosperar la tacha formulada en contra de dos testigos que rindieron declaración en primera instancia, habida cuenta de que uno de ellos, el señor Mauricio Mantilla, afirmó que la anotada compañía cementera era casi como su segunda familia ya que desde que terminó su formación profesional se vinculó a Cementos Diamante S.A. y



luego a Cemex. Por su parte, el memorialista alega que también debe declararse la prosperidad de la tacha en relación con José Luis Garnica, en atención a que a escasos tres (3) meses previos a la diligencia se desempeñaba en un cargo directivo de Cemex.

Para resolver tal cuestión, es pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 211 del CGP, aplicable por la remisión que autoriza el artículo 211 del CPACA, en materia probatoria:

“Artículo 211. Imparcialidad del testigo. Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso”.

De acuerdo con lo expuesto, son sospechosas las declaraciones que provengan de personas que en concepto del juez se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad por razones de parentesco, dependencias, antecedentes personales, sentimientos o interés con las partes o sus apoderados, entre otras causas.

No obstante, esta Corporación ha determinado que esas versiones en sí mismas no pueden desecharse de plano, sino que deben ponderarse con fundamento en la sana crítica, pero de manera más rigurosa, sopesando los demás elementos de prueba que obren en el plenario y las circunstancias de cada caso.

Así pues, lo que encuentra la Sala es que el testimonio del señor Mauricio Mantilla fue solicitado por Cemex en consideración a su condición de Director de la Planta Caracolito, dado que detentaba un especial conocimiento de lo sucedido durante el periodo de tiempo en que estuvieron suspendidas las operaciones de explotación minera y el efecto de las medidas fijadas por el demandante⁴⁴, y que el señor José Luis Garnica también ofrece especiales conocimientos sobre el trámite de otorgamiento, suscripción, explotación y renovación del contrato o título minero

⁴⁴ Folio 677 del Cuaderno número 2.



número 4205⁴⁵; razones estas que condujeron al Tribunal a apreciar los dichos de cada uno de ellos con el margen de rigor que impone entender que, aun cuando se trataba de personas que estuvieron vinculadas a la empresa, ello no hacía que sus afirmaciones tuvieran necesariamente un tinte de parcialidad, sino que, dado el conocimiento directo sobre los hechos que eran objeto de debate, podrían brindar elementos para construir una concepción factual directa.

Por ello, no se halla asidero a la inconformidad en este sentido presentada por la recurrente, pues el solo hecho de la extinta vinculación a la empresa minera no hace que sobre las declaraciones de esos testigos pueda predicarse falsedad.

8.8. Del restablecimiento del derecho

La pretensión de restablecimiento invocada por el ente territorial fue la siguiente:

2. “Como consecuencia de la anterior declaración se restablezca en el derecho al Municipio de San Luis Tolima.

3. Como consecuencia de las anteriores y a título de indemnización se condene a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – ANLA, por permitir la explotación de un yacimiento de caliza según contrato de concesión N°4205 firmado el 29 de enero de 2010 y OTROSÍ firmado el 9 de septiembre de 2010 que amplía el área sin contar con licencia ambiental, violación el debido proceso, ordenando se restituyan las cosas, objetos y bienes al estado anterior a aquel que aconteció el daño ambiental al permitir la minería sin Licencia Ambiental y sin contrato de concesión inscrito en el registro minero nacional.

4. Únicamente cuando no sea posible la restitución de las cosas, bienes y objetos al estado anterior a aquel en que aconteció el daño ambiental, por la conducta omisiva de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – ANLA condénese a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a pagar a título de indemnización al municipio de San Luis Tolima la suma de DOSCIENTOS VEINTIDOS MIL SETENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$ 222.076.440.000) MONEDA CORRIENTE o lo que efectivamente resulte probado en el proceso.”⁴⁶.

Para sustentar lo súplica estimó la cuantía en escrito de reforma a la demanda, así:

⁴⁵ Folio 678 ibídem.

⁴⁶ *Ibídem.*

**“XI. Estimación razonada de la cuantía:**

Se ha estimado razonadamente la cuantía de la presente demanda en la suma de DOSCIENTOS VEINTIDOS MIL SETENTA Y SEIS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA MIL PESOS (\$222.076.440.000) MONEDA CORRIENTE, por los daños ambientales ocasionados por la conducta omisiva y permisiva de la Nación- Ministerio del Medio Ambiente a través del ANLA por levantar una medida preventiva en materia ambiental y permitir la explotación de un área de un yacimiento de caliza según el contrato de concesión 4205 suscrito el 29 de enero de 2010 y OTROSI del 29 de septiembre de 2010 que amplía el área de concesión sin contar con la respectiva licencia ambiental.

Según los artículos 31 y 40 de la Ley 1333 de 2009, en materia ambiental procede la imposición de multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes y medidas compensatorias o de reparación.

Con fundamento en la citada ley 1333 de 2009, en materia ambiental es procedente imponer multas diarias a razón de 5000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, por el periodo comprendido desde el 29 de enero de 2010 fecha en la cual se firmó el nuevo contrato de concesión N° 4205 para la explotación de un yacimiento de caliza en el Municipio de San Luis, departamento del Tolima hasta la fecha de presentación de la demanda que fue radicada el 13 de febrero de 2013 al permitirse la explotación de un área que se amplió sin contar con licencia ambiental. Por este periodo obtendríamos que por el año 2010 son 11 meses, por el año 2011 son 12 meses, por el año 2012 son 12 meses y por enero de 2013 es un (1) mes, más los 13 días de febrero de 2013 fecha en la cual se radico la demanda, daría un total 36 meses 13 días.

Si convertimos los 36 meses a días, nos darían: 1.095 días más los 13 días de febrero de 2013, darían 1.108 días.

Si sobre estos 1.108 días, periodo que funciona la explotación sin licencia ambiental se aplican multas de cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes por \$

589.500 que es el salario mínimo mensual vigente para el 2013, arroja los siguientes resultados:

\$ 589.500X 5.000 smmlv = \$ 2.947.500.000.

\$ 2.947.500.000 X 1.108= \$ 3.265.830.000.000 este valor sería la multa permitida sobre la cual el municipio podría estimar la cuantía. En el caso examinado, el municipio liquidó el valor de las multas diarias sobre un promedio de 340 salarios mínimos mensuales legales vigentes, muy inferior al permitido en el art 40 de la Ley 1333 de 2009, sin perjuicio de que la entidad técnica ambiental identifique las medidas compensatorias a adoptar una vez se establezca la clase y magnitud del daño sufrido por el ecosistema en cada situación particular y concreta, como son la flora, fauna, fuentes hídricas y la especie humana conforme a lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 632/11. Expediente D-8379 lo cual asegura que resulte equilibrada y coherente y permita cumplir el objetivo de restituir *in natura* el valor del activo natural afectado.

Los 340 salarios mínimos mensuales legales vigentes X \$ 589.500 salario mínimo mensual vigencia de 2013=\$ 200.430.000 x 1.108= \$ 222.076.440.000.

Visto lo anterior, lo que advierte la Sala es que en lo que respecta a la petición del numeral 3, no obra en el plenario prueba alguna tendiente a demostrar que con la actuación desarrollada por Cemex se haya generado un daño ambiental. Apenas en los alegatos de segunda instancia⁴⁷, se alude a la afectación de algunas especies sin

⁴⁷ Folios 111 a 114 del Cuaderno 4.



que ese aserto encuentre respaldo en ningún elemento de convicción, que por demás, debió ser referido y aportado en las oportunidades previstas para ese efecto⁴⁸.

En lo que hace a la indicación del numeral 4 de las pretensiones y de cara a lo dicho en la estimación de la cuantía, lo que se encuentra es que la definición de la pretensión indemnizatoria se finca en los artículos 30 y 41 de la Ley 1333 de 2009, es decir, el actor funda su solicitud en lo que la normativa sobre procedimiento administrativo sancionatorio prevé a título de medida compensatoria y sanción por multa, respectivamente, cuando se halla responsable al sujeto sometido a dicha actuación ante la autoridad ambiental respectiva.

En ese orden, siendo que la decisión adoptada en esta sede no comprende una actuación de esa índole, no es procedente entender como medida indemnizatoria la orden de pago en la forma en que lo presenta el Municipio de San Luis. Admitir un razonamiento contrario llevaría a concluir que se presumió un proceso sancionatorio inexistente y por ende, el agotamiento de todas las etapas respectivas y el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción de quien se enfrenta a una acusación de ese talante.

Ahora, no se halla en el plenario elemento probatorio que respalde de otro modo la suma de los perjuicios derivados de la ejecución de actividades por parte de Cemex en el Municipio de San Luis, de tal suerte que no es viable estimar esas súplicas.

8.9. De las costas

El último aspecto en discrepancia llevaría a desatar si debe condenarse en costas al municipio que funge como demandante, cuando el móvil de la impugnación del acto responde a la protección del ecosistema y por ende de los derechos de la comunidad a un ambiente sano. Sin embargo, dado que la decisión con fundamento en la cual se presentó esta inconformidad cambió en el sentido de que se estimarán las pretensiones de nulidad de la Resolución 829 de 2012, dictada por la ANLA, es procedente aplicar el numeral 4 del artículo 365 del CGP, según el cual “*cuando la*

⁴⁸ Artículo 212 del CPACA.



sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.”

Bajo ese panorama, vistos los artículos 188 del CPACA⁴⁹ y el citado 365 del CGP⁵⁰, en especial su numeral 8, y a lo expuesto sobre el punto por esta Corporación, la Sala considera que hay lugar a imponer una condena en costas a la parte demandada, por concepto de agencias en derecho, toda vez que, a este respecto, se comprueba que la accionante compareció a este proceso por conducto de apoderado debidamente constituido; por lo tanto, se dará aplicación al Acuerdo 1887 de 2003⁵¹, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, y se impondrá a su favor por este concepto y a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y de Cemex S.A., la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a cada una. En lo demás, no se condenará, pues no están acreditados otros gastos o expensas.

Es importante tener en cuenta que el Consejo de Estado ha señalado que el criterio objetivo valorativo de la condena en costas implica⁵²: i) objetivo porque no resulta de

⁴⁹ “**Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

⁵⁰ “**Artículo 365. Condena en costas.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.
3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción”. (Subrayas de la Sala)

⁵¹ “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.

⁵² Ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sección Primera. Providencia del 13 de septiembre de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, número de radicación 11001-03-24-000-2016-00162-01; ii) Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 7 de abril de 2016, Consejero Ponente William



un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que hay interpuesto⁵³, y ii) valorativo porque se requiere en el expediente que el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad que el abogado efectivamente realizada dentro del proceso⁵⁴.

Corolario de lo descrito es revocar el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia apelada, para, en su lugar, condenar en costas según lo dicho.

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

FALLA

PRIMERO: REVOCAR el numeral segundo de la sentencia del 3 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, **DECRETAR** la nulidad de la Resolución 829 del 2 de octubre de 2012, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, según lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de restablecimiento del derecho conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: REVOCAR el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia del 3 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, y en su lugar, **CONDENAR EN COSTAS POR AGENCIAS EN DERECHO** a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y a Cemex S.A. a pagar, a favor de la parte accionante, cada una, la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, según lo explicado en la parte motiva de esta providencia.

Hernández Gómez, Expediente número 15001-23-33-000-2012-00509-00; iii) Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 12 de diciembre de 2018, Magistrado Ponente Milton Chaves García, número de radiación 25000-23-37-0000-2014-01115-01.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-157 del 21 de marzo de 2013.

⁵⁴ Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección “A”. Sentencia del 7 de abril de 2016. Consejero Ponente William Hernández Gómez. Número del expediente 15001-23-33-000-2012-00162-01.



CUARTO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia del 3 de abril de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 31 de octubre de 2024.

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Presidente
Consejero de Estado
Aclaro voto

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Salvo Voto parcialmente

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Aclaro voto

La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.