

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES

- ANLA -

RESOLUCIÓN N° 000236 (19 FEB. 2025)

“POR LA CUAL SE DA CUMPLIMIENTO A UNA ORDEN JUDICIAL”

**EL DIRECTOR GENERAL AD - HOC DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS
AMBIENTALES – ANLA**

En uso de las competencias establecidas en la Ley 99 de 1993 y las funciones asignadas en el Decreto-ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, Decreto 376 del 11 de marzo de 2020, la Resolución 2439 del 1 de noviembre de 2024 de la ANLA, Resoluciones 1223 del 19 de septiembre de 2022 y 1414 de 25 de octubre de 2022 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
y

CONSIDERANDO:

Que mediante la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT, otorgó a EMGESA S.A. E.S.P. Licencia Ambiental para el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, localizado en jurisdicción de los municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Paicol, Tesalia y Altamira, en el departamento del Huila.

Que mediante la Resolución 1628 del 21 de agosto de 2009, el Ministerio resolvió los recursos de reposición interpuestos por la sociedad EMGESA S.A. E.S.P., por la Fundación El Curibano y por Alexander López Quiroz, contra la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009, en el sentido de modificar el acto administrativo recurrido en algunos aspectos como: El Plan de restauración, Obras Principales, Vía Panamericana, Vías Sustitutivas, Compensación por Aprovechamiento Forestal, Ataguía, Programa Socioeconómico, Vegetación de Protección Perimetral, Manejo Íctico y rescate de peces.

Que mediante la Resolución 1095 del 26 de septiembre de 2016, la ANLA impuso medidas adicionales a la sociedad EMGESA S.A. E.S.P., relacionadas con la presentación de un informe en donde se relacionen las gestiones adelantadas frente a las solicitudes allegadas por parte de la comunidad, respecto de ser objeto de medida de compensación, tanto las que fueron otorgadas, así como las que han sido denegadas, por concepto de desarrollo económico y/o actividad productiva, en toda el área de influencia del proyecto, entre otras.

Que mediante la Resolución 1099 del 27 de septiembre de 2016, la ANLA impuso medidas adicionales a la sociedad EMGESA S.A. E.S.P., relacionadas con la presentación un

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

informe consolidado del Plan de Gestión Social ejecutado hasta la finalización de la etapa constructiva, reportando el total de actividades ejecutadas para cada una de las medidas establecidas en el PMA, para el medio Socioeconómico, entre otras.

Que mediante la Resolución 590 del 22 de mayo de 2017, esta Autoridad Nacional aclaró el numeral 2 del artículo décimo segundo de la Resolución 899 de 2009, en el sentido de corregir el valor de las hectáreas de riego adicionales a adecuar de dos mil novecientas (2.900) ha a dos mil setecientas (2.700) ha, en concordancia con el subnumeral 2.1 del mismo artículo y procedió a imponer medidas de manejo adicionales a la Licencia Ambiental producto de la Audiencia Pública realizada en noviembre de 2016.

Que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante sentencia del nueve (9) de agosto de 2024 dentro del expediente con radicación 11001-03-24-000-2014-00682-00, Consejero Ponente Germán Eduardo Osorio Cifuentes, dispuso lo siguiente:

“(…)

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las expresiones “[...] 5.200 ha [...]” y “[...] cinco mil doscientas 5.200 ha [...]” contenidas en los numerales 2° y 6°, respectivamente, del artículo décimo segundo de la Resolución 0899 de 2009, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales que adelante el procedimiento de modificación de la licencia ambiental, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Sin condena en costas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: Una vez en firme esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente previas las anotaciones en el aplicativo de gestión judicial Samai.

(...)”

Que esta Autoridad Nacional mediante escrito del 4 de septiembre de 2024 radicado en la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado solicitó la aclaración de la sentencia de 9 de agosto de 2024, en lo que atañe al cargo de nulidad que se analizó en relación con la evaluación de los impactos socio económicos causados a la actividad agrícola y por el cual se declaró la nulidad de las expresiones “[...] 5.200 ha [...]” y “[...] cinco mil doscientas 5.200 ha [...]” contenidas en los numerales 2° y 6°, respectivamente, del artículo décimo segundo de la Resolución 0899 de 2009.

Que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

mediante auto del catorce (14) de noviembre de 2024 dentro del expediente con radicación 11001-03-24-000-2014-00682-00, Consejero Ponente Germán Eduardo Osorio Cifuentes, resolvió lo siguiente, en respuesta a la solicitud de aclaración de la sentencia del 9 de agosto de 2024 presentada por esta Autoridad Nacional:

“(…)

PRIMERO: RECHAZAR por extemporáneas las solicitudes de aclaración y adición de la sentencia de 9 de agosto de 2024 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, presentadas por el Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna, la Clínica Jurídica Universidad Surcolombiana y los señores Jennifer Chavarro Quino, Oscar Javier Reyes Pinzón y Miller Armin Dussan Calderón, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las solicitudes de aclaración y adición de la sentencia de 9 de agosto de 2024 proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, presentadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Enel Colombia S.A. E.S.P. y la Fundación El Curíbano, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el proceso dejando las anotaciones correspondientes en el aplicativo de gestión judicial SAMAI.

(…)”

Que el presente acto administrativo se expide para dar cumplimiento a la orden judicial señalada en los antecedentes anteriores.

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

El artículo 2 de la Ley 99 de 1993, dispuso la creación del Ministerio del Medio Ambiente, como el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado entre otras cosas de definir las regulaciones a las que se sujetarán la conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, estableciendo en el numeral 15 del artículo 5, como una de sus funciones, evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la Licencia Ambiental correspondiente, en los casos que se señalan en el Título VIII de la ley precitada, competencia expresamente indicada en el artículo 52 de la misma norma.

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en los literales d), e) y f), del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3573 del 27 de septiembre de 2011, creando la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA, y le asigna entre otras funciones, la de otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

A través del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015 el Gobierno Nacional expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyo objeto es compilar la normativa expedida por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades reglamentarias conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991, para la cumplida ejecución de las leyes del sector Ambiente. Ahora bien, el artículo 3.1.2 de la Parte 1 del Libro 3 del citado Decreto, señala que el mismo rige a partir de su publicación en el Diario Oficial, hecho acaecido el día 26 de mayo de 2015 en razón a la publicación efectuada en el Diario Oficial No 49523.

Por su parte, de acuerdo con el numeral 2 del artículo segundo del Decreto 376 del 11 de marzo de 2020, *“por medio del cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales”*, corresponde al director general de la Entidad, suscribir los actos administrativos que otorgan, niegan, modifican, ajustan o declaran la terminación de las licencias, permisos y trámites ambientales.

Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Resolución 2439 del 1 de noviembre de 2024, *“Por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA”*, el Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, es el funcionario competente para suscribir el presente Acto Administrativo.

Mediante el artículo 1 de la Resolución 1223 de 19 de septiembre de 2022 *“Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario”*, la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible nombró con carácter ordinario al doctor RODRIGO ELÍAS NEGRETE MONTES en el empleo Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

A través del artículo primero de la Resolución 1414 de 25 de octubre de 2022, la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible aceptó el impedimento manifestado por el Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA doctor RODRIGO ELÍAS NEGRETE MONTES, para atender solicitudes y procesos administrativos ambientales, pasado, presentes y futuros relacionados con la sociedad ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P dentro del expediente LAM4090.

Aunado a lo anterior, mediante el artículo segundo de la precitada Resolución se designó como Director General Ad Hoc de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA al Subdirector de Seguimiento de Licencias Ambientales de ANLA, para que asuma el conocimiento de las solicitudes y procesos administrativos ambientales, pasado, presentes y futuros relacionados con la sociedad ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P dentro del expediente LAM4090.

Por otra parte, mediante la Resolución 113 de 27 de enero de 2023, el Director General de la Autoridad Nacional Licencias Ambientales – ANLA, nombró a GERMAN BARRETO ARCINIEGAS en el cargo de Subdirector Técnico Código 150 grado 21, Subdirector de Seguimiento de Licencias Ambientales, de la planta de personal de esta Autoridad y en consecuencia es el encargado de suscribir el presente acto administrativo.

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”¹”**CONSIDERACIONES DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA.**

En relación con el deber de cumplir con los fallos judiciales, la Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada a través de su jurisprudencia lo siguiente¹:

“(…)

El deber de acatar las providencias judiciales y los poderes del juez para hacerlas cumplir. Reiteración de jurisprudencia.

Cumplir con las providencias judiciales es un imperativo del Estado Social y Democrático de Derecho. El derecho a acceder a la justicia implica, para ser real y efectivo, al menos tres obligaciones, a saber: (i) la obligación de no hacer del Estado (deber de respeto del derecho), en el sentido de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización y de evitar tomar medidas discriminatorias respecto de este acceso; (ii) la obligación de hacer del Estado (deber de protección del derecho), en el sentido de adoptar medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho; y (iii) la obligación de hacer del Estado (deber de realización del derecho), en el sentido de facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y hacer efectivo su goce.

“(…)”

Asimismo, el artículo 38 del Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, establece como un deber de todo servidor público el de cumplir y hacer que se cumplan las decisiones judiciales, en los siguientes términos:

“(…)”

ARTÍCULO 38. Deberes. *Son deberes de todo servidor público:*

1. Cumplir y hacer que se cumplan *los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, **las decisiones judiciales** y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (Negrillas y subrayas fuera de texto)*

“(…)”

En este orden de ideas, esta Autoridad Nacional tiene el deber de dar cumplimiento a los fallos judiciales y a través del presente acto administrativo teniendo en cuenta la orden emitida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

¹ Corte Constitucional. Sentencia C 367 de 2014. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

mediante sentencia del nueve (9) de agosto de 2024 dentro del expediente con radicación 11001-03-24-000-2014-00682-00, Consejero Ponente Germán Eduardo Osorio Cifuentes, se procederá a acatar lo dispuesto en dicha sentencia.

Así pues, en la precitada providencia se ordenó declarar “... la nulidad de las expresiones “[...] 5.200 ha [...]” y “[...] cinco mil doscientas 5.200 ha [...]” contenidas en los numerales 2° y 6°, respectivamente, del artículo décimo segundo de la Resolución 0899 de 2009...”

Ahora bien, es pertinente manifestar que el presente acto administrativo constituye el medio conducente e idóneo para acatar lo ordenado por el Consejo de Estado, conforme a la sentencia emitida el 9 de agosto de 2024 en el expediente mencionado anteriormente.

Además, el Consejo de Estado determinó que la evaluación del componente productivo del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y del Plan de Manejo Ambiental (PMA) fue inadecuada. Cabe resaltar que la Resolución 899 de 2009, en los numerales 2° y 6° del artículo décimo segundo, contempló las medidas compensatorias cuestionadas, así:

“[...] ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Incorporar en la presente Licencia Ambiental todas las obligaciones de carácter ambiental contraídas por la empresa EMGESA S.A E.S.P. en los acuerdos celebrados entre ésta, la Gobernación del Departamento del Huila, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y los Municipios del Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paicol y Tesalia. En consecuencia, la empresa EMGESA S.A. E.S.P. deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

(...) 2. Asumir el costo de la adecuación de dos mil novecientas (2.900) ha de riego adicionales a las contempladas en el Plan de Manejo Ambiental, hasta completar 5.200 ha. proporcionalmente a la pérdida de cada municipio en la medida que sea viable su adecuación, la cual será determinada conjuntamente por la Secretaría de Agricultura Departamental y los Municipios, y presentada la identificación de tales hectáreas a los Ministerios de Agricultura y de Minas para su adquisición y su declaratoria de utilidad pública respectivamente.

2.1. Se deben definir los mecanismos de seguimiento a los compromisos adquiridos en materia de adecuación de tierras, teniendo en cuenta que EMGESA se ha comprometido a adecuar 5.200 ha, de las cuales 2.500 corresponden a la compensación de las familias que deben ser reasentadas y las 2.700 restantes deberán ser restituidas a los municipios del AID en proporción al área afectada en cada uno. Para ello es necesario definir de manera conjunta con los municipios el proceso a seguir para adquirir estas tierras, pues no es responsabilidad de EMGESA su compra. Estos mecanismos deberán ser formulados y entregados al finalizar el primer año de ejecución del proyecto.

2.2. Respecto a este compromiso, la Empresa deberá informar a este Ministerio la localización y el tamaño de las áreas adicionales, que han sido acordadas con cada municipio, señalando si en superficie se corresponden con las áreas afectadas. De igual forma, deberá remitir los soportes correspondientes de su remisión a los Ministerios de Agricultura y Minas, y en el Informe de Cumplimiento Ambiental correspondiente a cada

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

período, presentar el informe de avance sobre su adquisición, titular de los predios adquiridos en este proceso, si han sido objeto de declaratoria de utilidad pública y la población beneficiada final, junto con los proyectos a desarrollar.

2.3. En caso que las áreas escogidas para la restitución de las actividades productivas con riego se encuentren dentro de la Reserva Forestal de la Amazonía, EMGESA deberá tramitar la correspondiente sustracción.

(...) 6. Adecuar con riego por gravedad cinco mil doscientas (5.200) has., de las cuales, EMGESA S.A. comprará y utilizará 2.500 para la realización de los programas de reubicación y compensación de unidades familiares.

6.1. Dado que este compromiso está en estrecha relación con el compromiso número 3, la información de avance y resultados deberá presentarse en los ICA requeridos, para este último, incluyendo la información del número de distritos de riego, su ubicación y distribución municipal, la población beneficiaria, la asociación de usuarios que se creará para su administración y manejo, y el tipo de proyectos productivos que se pretende adelantar. Todo ello en el marco del Plan Agropecuario que se tiene propuesto y de acuerdo con las obligaciones que para el desarrollo económico se han contemplado en el presente concepto técnico. [...]”196 (negrilla fuera del texto).

(...)

370. El concepto técnico 721 de 13 de mayo de 2009, además tuvo en cuenta los siguientes compromisos efectuados en la mesa de concertación:

“[...] 6.2.6 Adecuación de Tierras (...)

En este tema hubo varios planteamientos que son motivados por la pérdida de tierras adecuadas y productivas que serían afectadas por la construcción del proyecto. Esta preocupación fue presentada por el Señor Gobernador del Huila, los Alcaldes de Gigante, El Agrado y Garzón y por el Grupo Ecológico de Garzón. (...)

En tal sentido, EMGESA presenta su propuesta de adecuar hasta un total de 5.200 ha, que incluyen las que el proyecto requiere para el reasentamiento de la población que debe ser trasladada, en un área estimada de 2.300 ha que adquiere la Empresa. El área restante debe definirse el procedimiento para su adquisición por parte de las entidades gubernamentales competentes.

Consideraciones MAVDT (...)

La inquietud de pérdida de tierras productivas, resuelta en parte con la adecuación de tierras por parte de EMGESA, requiere ser articulada al programa de desarrollo económico y, por consiguiente, al Plan Agropecuario propuesto en el Plan de Manejo integrando todos los requerimientos referidos a estos temas, consignados en el presente concepto. (...)

6.2.8 Compensación a las Entidades Territoriales (...)

Los municipios del AID y la Gobernación plantean que es necesario compensar a las entidades territoriales que se ven afectadas, en especial por la pérdida de suelos productivos que tienen una importante contribución a la economía municipal y departamental. En tal sentido es reiterada la solicitud de que como compensación es

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

preciso adecuar tierra dentro de los municipios en igual proporción al área perdida y acompañamiento en proyectos productivos.

De igual forma solicitan que la compensación contemple la adecuación de tierras y que por pérdida de ingresos por transferencias nacionales se compense con la financiación de proyectos que los municipios y el departamento consideran estratégicos.

Por último, está el tema de la infraestructura social, vial y productiva afectada, para la cual deben definirse las medidas de manejo adecuadas y actualizadas a las condiciones sociales y económicas de los municipios y de las áreas de influencia del proyecto, tal como es el caso del acueducto de La Jagua y las bocatomas de acueductos veredales y pequeños distritos de riego que se ven afectados.

Consideraciones MAVDT

Debido al impacto ocasionado en los ingresos de las entidades territoriales y en el PIB, es pertinente dar respuesta a este requerimiento, la cual ya fue acordada en el documento de cooperación firmado entre la Gobernación del departamento del Huila, los municipios del Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paicol y Tesalia, el Ministerio de Minas y Energía, de Agricultura y EMGESA S.A. ESP el 16 de marzo de 2009. [...]”214 (Negrilla fuera del texto)

(...)

372. Como puede apreciarse, la evaluación ambiental que realizó el MAVDT reconoció que el impacto al sector productivo agrícola, además de ser significativo, afectaría el desarrollo productivo de los municipios en donde se desarrolló la obra. También concluyó que la medida compensatoria idónea para paliar ese impacto sería la adoptada en las mesas de concertación interinstitucional el 16 de marzo de 2009 respecto de la adecuación de 5.200 hectáreas con distritos de riego.

373. Sin embargo, el material probatorio obrante en el plenario acredita que esa evaluación ambiental no valoró las características bióticas (hídricas y edafológicas) del territorio respecto de las tierras que serían objeto de restitución y, por ello, la medida compensatoria en los términos indicados no respetó los parámetros de “sostenibilidad”, “relevancia”, “suficiencia” y “profundidad”, enunciados en los artículos 3 y 57 de la Ley 99 y en los artículos 20 y 21 del Decreto 1220.

374. El proyecto hidroeléctrico El Quimbo debía estar sujeto a un licenciamiento ambiental que respetara el principio de desarrollo sostenible en todas las medidas compensatorias, y en el que el EIA aprobado incluyera “[...] información de (...) los elementos abióticos (...) (y) socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse [...]”, junto con “[...] el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad [...]”216.

375. El MAVDT tenía la responsabilidad legal de verificar si era cierta o no la información prevista en el “Documento de Presentación Integral del Proyecto Quimbo – Alternativa Única Sustentación / Expediente No. NDA 0042” de 13 de junio de 2007, en el que Emgesa S.A. ESP identificó que existían 26.300 hectáreas en el área de influencia

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

directa del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, que podrían ser utilizadas para el desarrollo de actividades agrícolas.

376. El citado documento acogió estas cifras en el siguiente apartado:

“[...] La extensión de suelos con vocación agrícola en el área que será inundada por el embalse, y que será afectada por las obras de construcción del proyecto es de 5227 ha. (...) De otra parte, según datos de la Secretaría de Agricultura y Minería del Huila217 actualmente se utilizan para actividades agrícolas 31.000 ha de los 6 municipios alrededor del embalse, por lo que la cantidad de suelo con aptitud agrícola actualmente subutilizado tiene una extensión de 26.300 ha como mínimo (hay que tener en cuenta que no necesariamente los cultivos actuales se encuentran en clases agrológicas III y IV). A estas vastas zonas con suelos subutilizados se puede dirigir el restablecimiento de la producción afectada por el proyecto. [...]” (negrilla fuera del texto).

377. La autoridad ambiental en la fase de factibilidad tenía que corroborar la validez del concepto 4120-E1-115 de diciembre de 2007, en el que la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura concluyó que el proyecto no afectaría la producción agropecuaria del departamento del Huila, ni la seguridad alimentaria de la región.

378. La primera versión del EIA reconoció que el área de influencia directa del proyecto era una zona de vocación eminentemente agrícola, en la que se presentaba la siguiente clasificación de suelo:

Cuadro 3.2-6 Clases agrológicas de suelos en el área de influencia directa

CAPACIDAD DE USO	CLASE AGROLÓGICA	ÁREAS (ha)
TIERRAS PARA AGRICULTURA	III y IV	5 227
GANADERÍA, CULTIVOS PERMANENTES, BOSQUE PRODUCTOR-PROTECTOR	VI y VII	1 987
CONSERVACION Y/O RECUPERACION DE LA NATURALEZA	VIII	1 373
TOTAL		8 586

En Anexo 3.2.1 se muestra la descripción de los perfiles, de las observaciones detalladas.

379. El documento expresamente indicó que: “[...] especial atención se puso en determinar la capacidad de uso y manejo de las tierras a inundar para establecer criterios objetivos en la toma de decisiones en materia de traslado de productores agrícolas a zonas de calidad agrológica similar [...]”. También agregó que se hizo una “[...] sintaxis de la condición agrológica de los suelos [...]” de los predios considerados para el desarrollo del programa de reasentamiento, el cual arrojó los siguientes resultados:

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”
Cuadro 3.4.185 Sitios de Reasentamiento. Número de predios y áreas

Municipio	Sector	Número de predios	Área total (has)
Agrado	Sevilla	1	100
	Buenavista	2	282
Altamira	La Galda	3	98
	Llano de La Virgen	11	856
Garzón	Valle de La Jagua	7	472
	Caguán	5	1.624
Gigante	Rioloro	3	150
	Bajo Corozal	1	450
TOTAL	La Guandínosa El Recreo	3	1.329
		36	5.361

Fuente: INGETEC S.A. Censo socioeconómico. Marzo 2008

380. Según la primera versión del EIA existían 5.361 hectáreas de los municipios del área de influencia del proyecto que eran aptas para la agricultura. También, se reconoció que: “[...] los municipios del All muestran un importante aporte dentro de la economía departamental, especialmente en el sector agrícola, ya que contribuyen con el 17,1% del volumen de los productos agrícolas equivalente al 17,45% del valor de la producción agrícola departamental”. Además, “[...] de acuerdo con el documento “Análisis de Coyuntura Agropecuaria del Departamento del Huila Año 2006”²¹⁸ y con el documento “Comportamiento de la agricultura en el departamento del Huila Semestre A 2007”²¹⁹, los siete municipios que hacen parte del All, basan sus actividades económicas fundamentalmente en el sector agropecuario lo que hace que se presente un mayor análisis de este sector [...]”.

(...)

382. También se le exigió que implementara “[...] acciones en el Plan de Manejo Ambiental para contrarrestar el desequilibrio social ocasionado durante las etapas de construcción y operación en ancianos y mujeres y sobre las actividades agrícolas que van a ser afectadas por la disminución de fuerza laboral para la recolección de productos estacionales [...]”; y que presentara “[...] un Plan de Manejo para restablecer las condiciones de la población jornalera cuya fuente de empleo se ve afectada con la desaparición de los territorios donde laboran [...]”.

383. Más adelante, en el concepto 297 de 2 de marzo de 2009, la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales requirió a EMGESA SA ESP que precisara las áreas productivas afectadas y, con base en ello, efectuara un comparativo entre las áreas afectadas y las que compensaría, así:

“[...] De igual forma, es necesario precisar la forma como se compensará de manera permanente la base económica de los diferentes grupos poblacionales afectados, teniendo en cuenta su vocación productiva y su fuente de ingresos. Lo anterior, por cuanto la propuesta de la Empresa es compensarlos con el Programa de Restitución de Empleo durante la etapa de construcción del Proyecto, en la cual se espera que aún no

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

se impactará la actividad productiva ni la demanda de la mano de obra local, debido a que el llenado del embalse se realizará a partir del cuarto año.

Precisar la información referida al manejo post-cosecha, comercialización y mercadeo, en lo que se refiere a las medidas de manejo, por tipo de actividad y por vereda y municipio, en el entendido que se trata de cadenas productivas que vienen funcionando, que se verán afectadas y que requieren medidas de manejo acordes con los impactos generados.

Debe incluirse la medida para garantizar la seguridad alimentaria y el consumo local, que se plantea en el EIA que serán afectados, pero que no cuentan con su respectiva medida en el Plan de Manejo. Presentar todas las afectaciones que no hayan sido consideradas en el EIA (casos tabacaleros, transportadores, infraestructuras como embarcaderos y tarabitas, sitios de concesión de aguas e infraestructura de captación, aguas debajo de la presa) con base en su inventario y valoración, y sus respectivas medidas de manejo.

Organizar y presentar los acuerdos celebrados en las Mesas de Concertación debidamente firmados por las partes. Adjuntar en este documento las Actas de las Mesas de Concertación firmadas por todos y cada uno de los participantes [...]” (negrilla fuera del texto).

384. El titular del proyecto, al presentar información adicional el 14 de octubre de 2008 y el 19 de marzo de 2009, insistió en que evaluó adecuadamente los impactos generados al sector agropecuario, y las medidas compensatorias que permitirían su corrección, tal y como lo muestra el siguiente aparte del oficio de 19 de marzo de 2009:

*“[...] R:/(...) se tuvo en cuenta que los sitios de destino de la producción comercializable y de aprovisionamiento de insumos de estas, correspondieran a las mismas cabeceras municipales de destino y procedencia. **Actualmente los destinos de la producción de los distintos cultivos y explotaciones pecuarias, obtenidos en la zona que será inundada por el embalse, son los mismos para provisión de insumos y bienes de consumo para los productores en las zonas de reasentamiento. Por lo anterior, en la selección de las áreas para la restitución de las actividades productivas, se busca que su potencial sea la agricultura, como la principal actividad económica mediante la siembra de cultivos de productos alimenticios de consumo directo. Los proyectos productivos y de comercialización (cosecha y post-cosecha), se iniciarán una vez se hayan adquirido concertadamente con las comunidades los predios objeto de reasentamiento y así mismo se dará inicio a las actividades de capacitación a los productores, adecuación de las tierras, formulación y desarrollo de los planes de producción y construcción de la infraestructura productiva y para la comercialización y demás acciones incluidas como actividades del Plan de Manejo, con lo cual se espera tener mejoras en los sistemas de producción y comercialización (cosecha y post-cosecha), con incrementos en los niveles de productividad, producción e ingresos.***

Respecto a la seguridad alimentaria, con la ejecución del Proyecto, se estará sustrayendo de la producción agropecuaria, un área que actualmente está dedicada a la producción de alimentos, no obstante, con la incorporación de 5.200 ha adecuadas y dotadas de agua para riego, que representa un incremento del

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

15% del área física para el desarrollo de la producción agropecuaria, prioritariamente para establecer cultivos y explotaciones pecuarias, que contribuyan al restablecimiento de los niveles actuales de producción y de la oferta de alimentos de consumo directo y de materias primas para la agroindustria, en los ámbitos municipal y regional.

Por otra parte y como producto de las Mesas de Concertación, se estableció la realización de un convenio con ASISTEGAN para el mejoramiento genético de 22.000 cabezas de ganado, que busca mantener e incrementar la producción ganadera actual. Con las anteriores acciones se está garantizando la seguridad alimentaria [...]”220 (negrilla fuera del texto).

385. Teniendo en cuenta lo anterior, mediante concepto técnico 721 de 13 de mayo de 2009, la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales concluyó que la medida pertinente para corregir el impacto en el sector agrícola se había logrado en las mesas de concertación desarrolladas entre las autoridades nacionales y locales, específicamente, con la estrategia de adecuación de 5200 hectáreas destinadas a la implementación de un plan agropecuario.

386. Se debe tener en cuenta que el compromiso dispuesto en el artículo 12 de la Resolución 0899, se logró a la luz de unos estudios técnicos en los que Emgesa S.A. ESP llegó a afirmar, durante la etapa de prefactibilidad, que “[...] alrededor del embalse (...) la cantidad de suelo con aptitud agrícola subutilizado tiene una extensión de 26.300 ha como mínimo [...]”; y mencionó, en la etapa de factibilidad, que había identificado 5.361 hectáreas con vocación agrícola para los propósitos del reasentamiento.

(...)

389. Precisamente, ante la vocación productiva del territorio y los rasgos laborales de sus pobladores, es que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Emgesa S.A. ESP concertaron con las autoridades departamentales y municipales que la actividad agrícola no se vería afectada y que, por el contrario, aumentaría un 15%.

390. No obstante, las pruebas señalan que la información del EIA no fue suficiente y, mucho menos, clara respecto de las condiciones sociales y bióticas del AII necesarias para el desarrollo de actividades agrícolas (hídricas y edafológicas). En la fase de factibilidad y antes de la expedición de la Resolución 0899, la Dirección de Ecosistemas del MAVDT identificó en el concepto técnico 4090 de 22 de abril de 2009 que: (i) las tierras agrícolas del sector presentaban limitantes de erosión, mal drenaje y clima muy seco; (ii) la puesta en marcha del proyecto cambiaría totalmente el uso del suelo convirtiéndolo en un cuerpo de agua léntico; y (iii) el proyecto afectaría los ecosistemas hídricos en la medida en que el área de las subcuencas pasaría a conformar el vaso del embalse. Veamos:

“[...] Tierras para agricultura. Pertenecen a las clases agrológicas III y IV; a nivel de subclase se identificaron limitantes por problemas del suelo (s) en la zona de desarrollo radicular, erosión (e), mal drenaje (h) y clima muy seco (c); está última condición es constante en toda la zona del embalse. (...)

7.5 Aunque el área a ocupar por el embalse se encuentra dentro de la reserva forestal, la misma está siendo utilizada para actividades agropecuarias y de

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

vivienda. Dado el uso actual, se establece que **La mayoría de los suelos en el área que ocupará el embalse pertenecen a las clases III y IV, correspondientes a tierras aptas para agricultura, seguida de suelos para ganadería y/o cultivos permanentes, y suelos para conservación y recuperación de la naturaleza. Esta clasificación indica que el área tiene fuerte vocación agropecuaria.**

7.6 El uso que se está haciendo de la reserva forestal también ha generado conflicto en el uso del suelo respecto a las actividades desarrolladas, es así como se tiene conflicto por el uso del suelo en el 52% del área debido a sobreutilización o subutilización. Con la puesta en marcha del proyecto el uso del suelo en el área cambiará totalmente, dado que la zona se convertirá en un cuerpo de agua léntico.

7.7 Teniendo en cuenta lo anterior, el uso agropecuario que la comunidad asentada en el área de la reserva forestal está haciendo del suelo y la aptitud del suelo presenta para el desarrollo de estas actividades, a fin de que no se afecte otras áreas de la reserva, el proyecto debe realizar los programas de reasentamiento de la comunidad, por fuera de la -reserva, y proveer a la misma de tierras de condiciones adecuadas para que continúen desarrollando sus actividades socio económicas.

7.9 El sistema lótico con la construcción del proyecto se verá afectado en su dinámica hídrica, al pasar gran parte del área de las subcuencas presentes a conformar el vaso del embalse, cambiando las características lóticas por lénticas.

7.13 Teniendo en cuenta que los valles interandinos del departamento del Huila están identificados como área prioritarias para prevenir procesos de desertificación es de suma importancia que las acciones destinadas al establecimiento de sistemas productivos y áreas de conservación resultado de las compensaciones sociales y ambientales relacionadas con el proyecto sean consistentes con el plan de acción nacional de lucha contra la desertificación y la sequía en Colombia, en donde se establece que "los procesos productivos para estas áreas deben considerar el mantenimiento y aseguramiento de la cantidad y calidad de aguas para abastecimiento de las poblaciones humanas; la calidad de la oferta de los suelos para una agricultura sostenible y una seguridad alimentaria; y las áreas de conservación que garanticen la funcionalidad de los procesos naturales, es decir la ampliación o declaratoria de nuevas áreas protegidas como forma de garantizar la conservación in situ de la biodiversidad presente en los ecosistemas de zonas secas. [...]” (negrilla fuera del texto).

391. A pesar de las anteriores recomendaciones, la autoridad ambiental aprobó un PMA y un EIA que parcialmente no reflejaba la realidad de este territorio al momento de la expedición de la Resolución 0899, tal y como lo corroboran los testimonios de los funcionarios de Emgesa S.A. ESP Julio Ángel Rojas y Lucio Rubio Díaz.

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

392. La Sala insiste en que el EIA y PMA debían “[...] corresponder en su contenido y profundidad a las características y entorno del proyecto [...]”, especialmente en la “[...] descripción, caracterización y análisis del medio biótico (...) (y) socioeconómico [...]”, como lo señala el artículo 20 del Decreto 1220.

393. Esa evaluación, según el artículo 21 ibidem, tenía que contener “[...] información relevante y suficiente acerca de la identificación y calificación de los impactos, especificando cuáles de ellos no se podrán evitar o mitigar, sí como las medidas de manejo ambiental correspondientes [...]” y presentar “[...] las medidas adecuadas para la mitigación, corrección, prevención y/o compensación de los impactos ambientales identificados, así como los recursos (técnicos y financieros) requeridos [...]”.

(...)

400. La Sala enfatiza que este punto del litigio no versa sobre la ejecución de los numerales 2° y 6° del artículo 12 de la Resolución 0899 de 2009, sino que atañe al alcance que se le dio a una medida compensatoria, que no podrá ejecutarse en los términos impartidos porque no se valoró adecuadamente el componente social, biótico y productivo del área de influencia del proyecto, como lo exigían los artículos 3°, 49 y 57 de la Ley 99 y los artículos 20 y 21 del Decreto 1220, a pesar del concepto técnico 4090 de 22 de abril de 2009, proferido por la Dirección de Ecosistemas del MAVDT.

401. Lo anterior se ratifica en los hallazgos posteriores advertidos por la ANLA en las Resoluciones 1099 del 27 de septiembre de 2016 y 00590 de 22 de mayo de 2017. De la primera se extrae el siguiente aparte:

“[...] En los informes de Cumplimiento Ambiental allegados por la empresa no se evidencia el cumplimiento de la presente obligación. No obstante, de acuerdo con lo requerido en el numeral 2 del Artículo Cuarto, del Auto 1391 del 22 de abril de 2016, la Empresa mediante radicado 2016028479-1-000 del 07 de junio de 2016, allega el informe y soportes de la gestión realizada para el cumplimiento de la obligación. En dicho informe la empresa aclara que “El compromiso está por 2700 has, donde EMGESA tiene la obligación de adecuarlas con riego”.

(...)

404. Sin duda alguna, la insuficiente evaluación de las características sociales y ecosistémicas del All del proyecto, previa a la definición de las medidas de manejo, y la deficiente modulación de los escenarios hídricos y edafológicos, a pesar del compromiso asumido por Emgesa S.A. ESP de construir la infraestructura de riego por gravedad de 5.200 hectáreas, comportó la transgresión de los artículos 3° y 57 de la Ley 99 y de los artículos 20 y 21 del Decreto 1220.

405. Las pruebas demuestran que la medida compensatoria era inadecuada al momento del otorgamiento de la licencia. Por ello, los predios faltantes no podrán ser adquiridos en la medida en que las características ecosistémicas del territorio no permiten el desarrollo de esta actividad productiva, como lo reconoció la Dirección de Ecosistemas del MAVDT en el concepto técnico 4090 de 22 de abril de 2009.

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

(...)

407. Este aprovechamiento a pie de presa por sus dimensiones impactó directa e indirectamente al sector agrícola de los municipios del Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paicol y Tesalia. Aun así, el EIA y el PMA no valoraron totalmente las condiciones ambientales que permitirían la recomposición del sector productivo.

408. Por lo anterior, para la Sala, la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y del Plan de Manejo Ambiental (PMA) del proyecto hidroeléctrico El Quimbo presentó deficiencias en la caracterización de las condiciones naturales del territorio, incluyendo aspectos como la hidrología y la edafología en las áreas a compensar. Estas condiciones son determinantes para la productividad, la sostenibilidad y la competitividad de los sistemas agrícolas. La efectividad de las medidas de manejo dependía de la validez de esta caracterización, pero la evaluación realizada no cumplió con los parámetros de “sostenibilidad”, “relevancia”, “suficiencia” y “profundidad” establecidos por la normativa ambiental.

409. El compromiso de adecuar 5.200 hectáreas con riego fue resultado de un proceso administrativo y de concertación entre autoridades locales y nacionales. Sin embargo, se evidenció que la insuficiencia y la falta de viabilidad de esta medida, debido a la carencia de una caracterización adecuada de las condiciones bióticas del territorio. La falta de determinación clara y precisa de estas hectáreas implicó que la evaluación previa de las tierras productivas no fuera debidamente considerada ni compensada.

410. En el proceso de factibilidad, EMGESA identificó 5.361 hectáreas con vocación agrícola. Sin embargo, los estudios y testimonios señalaron problemas de erosión, mal drenaje y clima muy seco, lo que afectó la idoneidad de estas tierras para compensar la pérdida de tierras productivas, estudio que debió realizarse con antelación.

411. Se estableció que EMGESA debía adecuar 2.900 hectáreas de riego adicionales a las contempladas en el PMA, hasta completar 5.200 hectáreas, proporcionalmente a la pérdida de cada municipio siempre que fuera viable su adecuación. No obstante, no se presentó una metodología clara para relacionar la revisión bibliográfica con el trabajo de campo ni para determinar los aspectos que requerían ser complementados para una caracterización confiable. Tampoco se mencionaron de manera precisa las fuentes de información primaria y secundaria utilizadas, lo que afectó la validez del análisis de la actividad económica en el Área de Influencia Directa (AID) y Área de Influencia Indirecta (AI) del proyecto.

412. Ciertamente, no se presentó un procedimiento claro para relacionar la revisión bibliográfica con el trabajo de campo, lo que afectó la precisión y confiabilidad de la caracterización de dichas hectáreas y tampoco existió una aproximación integral que permitiera entender la dinámica económica de la región y la insuficiencia de datos concretos para cada tipo de uso de la tierra generando deficiencia en la evaluación de las áreas objeto de adecuación.

413. Además, no se analizaron adecuadamente los impactos de la reconversión productiva, tanto en términos de nuevos renglones productivos como en la transición de

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

prácticas tradicionales a prácticas orgánicas. Los planes de manejo no especificaron las acciones necesarias para contrarrestar el desequilibrio laboral y productivo, especialmente sobre la población más vulnerable.

414. La Sala pone de presente que la adecuación de las áreas debía ser proporcional a la pérdida en cada municipio y su viabilidad sería determinada conjuntamente por la Secretaría de Agricultura Departamental y los municipios, presentando la identificación de tales hectáreas a los Ministerios de Agricultura y de Minas para su adquisición y declaratoria de utilidad pública.

415. El análisis de uso de la tierra requería clarificaciones tanto en su procedimiento como en su situación actual, y debía suministrar datos concretos para cada tipo de uso. Se generaron errores en la identificación productiva debido a la falta de ajuste y corroboración de las clases agrológicas a la escala utilizada en el AID. La falta de precisión en la información sobre los niveles de ingreso y la estructura de ocupación laboral también contribuyó a un análisis insuficiente de la situación económica regional.

416. Era necesario definir cómo se compensaría de manera permanente la base económica de los diferentes grupos poblacionales afectados, teniendo en cuenta su vocación productiva y su fuente de ingresos. La información referida al manejo postcosecha, comercialización y mercadeo también debía ser detallada para entender las cadenas productivas afectadas y las medidas de manejo necesarias.

417. Igualmente, la escasez hídrica en el centro del departamento del Huila fue un problema significativo, impidiendo que la determinación efectiva de la medida de riego por gravedad, afectando la viabilidad de las hectáreas identificadas para la compensación. Esta situación no solo afecta la reactivación de la actividad productiva, sino que también puede tener como consecuencia la afectación previa a las tierras productivas, limitando las oportunidades de compensación y restitución efectivas.

418. No debe olvidarse que las características hídricas y de los suelos de un territorio son factores determinantes para el desarrollo de la agricultura. El agua es un recurso vital para la producción agrícola, ya que permite el riego, la fertilización, el transporte y la transformación de los productos. El suelo es el medio donde se desarrollan las plantas y se almacenan los nutrientes, el agua y la materia orgánica. En consecuencia, no es posible identificar cuáles tierras son aptas para el cultivo sin valorar la calidad y la cantidad del agua presente en el territorio.

419. El compromiso planteado en el acuerdo interinstitucional de 16 de marzo de 2009 denominado “Documento de cooperación celebrado entre la Gobernación del Departamento del Huila, los Municipios del Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paicol y Tesalia, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y la empresa EMGESA S.A. E.S.P.”, no se acompañó de estudios ecosistémicos, hídricos, productivos y edafológicos suficientes para fijar una meta viable, acompañada de otra estrategia accesoria que mitigara, previniera, compensara y corrigiera ese impacto.

420. Según las pruebas obrantes en el proceso, EMGESA SA ESP, actualmente denominada Enel Colombia S.A. ESP, adecuó con riego por gravedad 1200 hectáreas

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

de las 5200 pactadas, esto es aproximadamente el 23,07%. Si este valor incluyera las compensaciones económicas (a pesar de que no se demostró que esos recursos se invirtieron en predios con vocación agrícola y con distritos de riego) el porcentaje sería del 48,07%.

421. En conclusión, no se evaluó con suficiencia la afectación en la reactivación de la actividad productiva y la adecuación de las tierras debido a la falta de una caracterización adecuada del territorio y a la insuficiencia de recursos hídricos. Las medidas compensatorias propuestas no logran mitigar efectivamente el impacto agrícola en la región.

422. En un Estado Social y Democrático de Derecho debe existir un equilibrio entre el interés general, la visión mayoritaria del “desarrollo” y los intereses locales de los pobladores agrarios que vivían, laboraban y se relacionaban con el sitio denominado estrecho El Quimbo. Este equilibrio solo era posible si el EIA valoraba integralmente las realidades productivas del sector y, en consecuencia, el PMA y la licencia incluían acciones idóneas que mitiguen, prevenga, corrijan y compensen todos los impactos sociales y económicos.

423. Nótese, entonces, que, el material probatorio obrante en el plenario acredita que esa evaluación ambiental no valoró las características bióticas (hídricas y edafológicas) del territorio respecto de las tierras que serían objeto de restitución y, por ello, la medida compensatoria en los términos indicados no respetó los parámetros de “sostenibilidad”, “relevancia”, “suficiencia” y “profundidad”, enunciados en los artículos 3 y 57 de la Ley 99 y en los artículos 20 y 21 del Decreto 1220.

424. La cifra de 5200 hectáreas no se soportó en “[...] información relevante y suficiente acerca de la identificación y calificación de los impactos, especificando cuáles de ellos no se podrán evitar o mitigar, así como las medidas de manejo ambiental correspondientes [...]” ni incluye “[...] las medidas adecuadas para la mitigación, corrección, prevención y/o compensación de los impactos ambientales identificados, así como los recursos (técnicos y financieros) requeridos [...]”. Tampoco “[...] corresponde en su contenido y profundidad a las características y entorno del proyecto [...]”.

425. Por ello, los numerales 2° y 6° del artículo décimo segundo de la Resolución 0899 de 2009, quebrantaron los artículos 3° y 57 de la Ley 99 y los artículos 20 y 21 del Decreto 1220 al establecer actividades compensatorias cuya materialización, conforme al material probatorio, por lo que conduce a la nulidad de los mismos en las expresiones que refieren a la adecuación de “[...] cinco mil doscientas 5.200 ha [...]” y “[...] 5.200 ha [...]”, respectivamente, tal y como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

(...)

472. No obstante, la Sala encontró que, las expresiones “[...] 5.200 ha [...]” y “[...] cinco mil doscientas 5.200 ha [...]” dispuestas en los numerales 2° y 6°, respectivamente, del artículo décimo segundo de la Resolución 0899 de 2009 quebrantaron los artículos 3° y 57 de la Ley 99 y los artículos 20 y 21 del Decreto 1220 de 2005, en razón a que el EIA

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

no caracterizó adecuadamente los impactos socioeconómicos del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, en el componente productivo del sector agrícola, de manera que el Plan de Manejo Ambiental no estableció obligaciones apropiadas para compensar tales afectaciones.

(...)

475. Esto significa que la nulidad de algunos apartados de los numerales 2° y 6°, del artículo décimo segundo de la Resolución 0899, no implica que ese acto administrativo deba desaparecer del ordenamiento jurídico, sino que la ANLA tendrá que subsanar las omisiones acreditadas en el debate judicial.

476. Esta Corporación ha establecido que, en casos como este, no es adecuado anular el acto impugnado, sino que el juez puede, basándose en el inciso 3° del artículo 187 del CPACA259, impartir órdenes que garanticen la eliminación o corrección del componente normativo ilegal.

477. El Quimbo es un aprovechamiento a pie de presa que cuenta con capacidad instalada de 400 MW, lo que permite una generación media de energía de 2216 GWh/año. Por ello, ante la magnitud, los beneficios y los costos de la obra, resulta procedente ordenar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales que adelante el procedimiento de modificación de la licencia ambiental, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en esta providencia, sobre los impactos socioeconómicos causados a la actividad agrícola.

478. Como el licenciamiento ambiental cuestionado fue el resultado de una actuación administrativa sui generis en la que confluyó una instancia de concertación entre autoridades locales y nacionales; así como la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, la ANLA nuevamente convocará ambos escenarios teniendo en cuenta además que la cláusula 13ª del documento de cooperación señala que “[...] toda modificación o enmienda, total o parcial, del presente Documento solo tendrá validez si es suscrita por un representante autorizado de cada una de las entidades y por escrito, y en lo que se oponga a lo ordenado por el ministerio del Medio Ambiente y Vivienda prevalecerá lo preceptuado por este último [...]”.

479. Finalmente, la Sala advierte que no se desvirtuó la presunción de legalidad de los demás actos administrativos demandados. Por ello, únicamente se declarará la nulidad de las expresiones “[...] 5.200 ha [...]” y “[...] cinco mil doscientas 5.200 ha [...]” dispuestas en los numerales antes citados, y se ordenará la modificación de la Resolución 0899 respecto de los impactos valorados de forma inadecuada al sector productivo, tal como se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

(...)”

A su vez en la motivación del auto del catorce (14) de noviembre de 2024 dentro del expediente con radicación 11001-03-24-000-2014-00682-00, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en respuesta a la solicitud de aclaración de la ANLA, señaló:

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

(...)

72. Para resolver la solicitud presentada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la Sala pone de presente que en la Resolución 0899 de 2009, mediante la cual se otorgó la licencia ambiental para el proyecto hidroeléctrico El Quimbo, se estableció una medida de compensación consistente en la adecuación de 5.200 hectáreas para mitigar el impacto socioeconómico causado a la actividad agrícola de la región. Sin embargo, esta medida fue objeto de anulación por esta Sección en cuanto que se verificó el desconocimiento de los artículos 3° y 57 de la Ley 99 y los artículos 20 y 21 del Decreto 1220 de 2005, en razón a que el EIA no caracterizó adecuadamente los impactos socioeconómicos del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, en el componente productivo del sector agrícola, de manera que el Plan de Manejo Ambiental no estableció obligaciones apropiadas para compensar tales afectaciones

73. En efecto, se concluyó en la decisión la insuficiencia de los estudios técnicos y socioeconómicos que respaldaban dicha compensación, específicamente en los numerales 2° y 6° del artículo décimo segundo de la mencionada resolución.

74. La decisión de anular esta medida radicó en que las hectáreas comprometidas no habían sido adecuadamente caracterizadas ni analizadas para garantizar que pudieran compensar efectivamente la pérdida de las tierras agrícolas afectadas por el embalse.

75. Uno de los aspectos fundamentales que motivaron la anulación fue la falta de una caracterización completa y detallada de las hectáreas destinadas a la compensación. La resolución señalaba que estas tierras serían adecuadas con sistemas de riego y otras infraestructuras para permitir la actividad agrícola. No obstante, se concluyó que no se realizaron los estudios necesarios para analizar las condiciones hidrológicas, edafológicas (relativas al suelo) y climáticas de estas hectáreas. Sin un análisis riguroso que confirmara su viabilidad para la producción agrícola, la medida de compensación no ofrecía garantías de ser efectiva para mitigar el impacto a los medios de subsistencia de las comunidades locales, quienes dependían en gran parte de la agricultura como fuente de ingresos y seguridad alimentaria.

76. Además de la carencia de estudios técnicos sobre las tierras, la Sala observó la falta de una evaluación integral de los efectos socioeconómicos del proyecto en el contexto agrícola y económico de la región. Esta evaluación era esencial para entender el verdadero alcance del impacto del embalse sobre las actividades productivas y sobre la economía de las comunidades locales. Sin este análisis, la autoridad ambiental no contaba con una base sólida para establecer que la compensación de 5.200 hectáreas fuera suficiente para mitigar las pérdidas agrícolas y socioeconómicas derivadas del proyecto. La ausencia de una evaluación detallada también evidenció el incumplimiento del principio de prevención y que debe regir las decisiones ambientales en proyectos de gran escala.

(...)

83. Al respecto, la Sala pone de presente que la nulidad de las expresiones antes mencionadas se fundamentó en la transgresión de los artículos 3° y 57 de la Ley 99 y los artículos 20 y 21 del Decreto 1220 de 2005 por la carencia de respaldo técnico suficiente, sin embargo, esta anulación no implicó la extinción automática de todas las obligaciones de compensación agrícola y socioeconómica establecidas en los

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

numerales 2° y 6°. La nulidad se circunscribió exclusivamente en la cifra específica de “5.200 ha” por considerarse que no tenía un sustento claro en los actos acusados, pero no se eliminó la responsabilidad de compensar los impactos causados por el proyecto. **En consecuencia, la decisión fue clara en que las obligaciones de compensación permanecen vigentes**, pero que era necesario exigir que se realizara una nueva evaluación técnica para determinar la extensión adecuada de tierras que permita mitigar adecuadamente los efectos socioeconómicos y agrícolas en la región afectada. (Negrita fuera de texto).

84. En cuanto a la continuidad de las áreas ya asignadas, es decir, las 2.500 hectáreas destinadas a programas de reasentamiento y las 2.700 hectáreas para compra y adecuación de riego, la nulidad de la expresión “5.200 ha” no afectó la vigencia de estos compromisos ni eliminó la responsabilidad de la ANLA en su seguimiento, en tanto que estas hectáreas han sido asignadas como parte de las obligaciones de Enel Colombia S.A. E.S.P. para mitigar el impacto de la pérdida de tierras agrícolas productivas y el desplazamiento de comunidades.

85. La Sala pone de presente que la sentencia no declaró innecesarias estas áreas; en tanto que exigió que el área total destinada para la compensación agrícola sea fundamentada con base en estudios técnicos que demuestren que dichas hectáreas son suficientes y adecuadas para cumplir con los objetivos de mitigación socioeconómica. En este contexto, quedó claro que la ANLA debe continuar supervisando el cumplimiento de estas obligaciones y velar porque los terrenos destinados a compensación tengan las condiciones necesarias para sostener la actividad agrícola y socioeconómica de las comunidades afectadas, mientras se completa el proceso de evaluación técnica solicitado.

86. Cabe advertir que la nulidad de la cifra de “5.200 ha” no exime a los actores involucrados, como la Agencia Nacional de Tierras y Enel Colombia S.A. E.S.P., de las responsabilidades que asumieron en el marco de los acuerdos interinstitucionales y en cumplimiento de la licencia ambiental. Estos compromisos incluyen, entre otros, la compra de tierras adicionales y la adecuación de terrenos con sistemas de riego para el reasentamiento de familias desplazadas y la restitución de áreas productivas.

(...)

91. Respecto a la supervisión y control de las hectáreas actualmente comprometidas, es decir, las 2.500 hectáreas para programas de reasentamiento y las 2.700 hectáreas para adecuación de riego, en la sentencia dejó clara las obligaciones de la ANLA, esto es, la de mantener un seguimiento estricto de estas áreas mientras se completa el proceso de revisión técnica. Esta supervisión incluye la verificación de que estas hectáreas cumplan con las características adecuadas para el uso agrícola y que sean suficientes para compensar los efectos del desplazamiento de comunidades y la pérdida de tierras agrícolas productivas.

92. Como se anotó en la sentencia, la nulidad de las cifras implica la necesidad de realizar un estudio técnico que evalúe y redefina, si es necesario, el área total destinada a la compensación.

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

(...)

95. Finalmente, es importante resaltar que cualquier modificación en la extensión de tierras destinada a la compensación agrícola y al reasentamiento de comunidades se formalice en la licencia ambiental, tal y como se ordenó en la decisión, de forma que la ANLA pueda hacer un control detallado del cumplimiento de estas obligaciones en el marco de las nuevas directrices que resulten de la evaluación técnica. El proceso de ajuste, en este sentido, permitirá establecer una compensación agrícola y socioeconómica que responda de manera más precisa a los impactos del proyecto y que esté alineada con los principios de sostenibilidad y equidad para las comunidades afectadas.

96. En conclusión, en la sentencia se precisó que la nulidad de la expresión “5.200 ha” requiere una reevaluación técnica para ajustar la extensión de tierras destinada a la compensación agrícola y socioeconómica del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, sin que se haya dispuesto algo referente a que las obligaciones de compensación y reasentamiento dejarían de tener vigencia, y tampoco que la ANLA debe dejar de supervisar su cumplimiento. En este mismo sentido, no se dispuso que la Agencia Nacional de Tierras y Enel Colombia S.A. E.S.P. no seguirían siendo responsables de sus compromisos de adquisición y adecuación de tierras.

97. La Sala reitera que hasta que se formalicen los ajustes en la licencia ambiental, la ANLA debe garantizar el monitoreo y control de las hectáreas actualmente comprometidas, asegurándose de que cumplan con las condiciones necesarias para compensar efectivamente los impactos socioeconómicos del proyecto.

(...)”

Ahora bien, considerando que lo ordenado por el Consejo de Estado en la providencia en comento, corresponde a la nulidad de las expresiones cinco mil doscientas 5.200 ha contenidas en los numerales 2° y 6° del artículo décimo segundo de la Resolución 0899 de 2009, y que esta Autoridad Nacional adelante el procedimiento de modificación de licencia ambiental, corresponde indicar, los fundamentos legales que regulan el trámite administrativo de modificación de licencias ambientales.

El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia señala que el derecho fundamental al debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones administrativas observando las correspondientes normas procedimentales. En este orden de ideas, para el caso se tiene que esta Autoridad Nacional para dar cumplimiento a lo ordenado por el Consejo de Estado, debe agotar todas las etapas del Decreto 1076 del 2015, especialmente las previstas en los artículos 2.2.2.3.7.2 y 2.2.2.3.8.1 correspondientes al trámite de modificación de licencia ambiental.

Razón por la cual, esta Autoridad Nacional en la parte dispositiva del presente acto administrativo, requerirá a ENEL COLOMBIA S.A., que solicite la modificación de la licencia conforme a los requisitos establecidos para ello en el artículo 2.2.2.3.7.2, que se citan a continuación:

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

“ARTÍCULO 2.2.2.3.7.2. Requisitos para la modificación de la licencia ambiental. Cuando se pretenda modificar la licencia ambiental se deberá presentar y allegar ante la autoridad ambiental competente la siguiente información:

1. *Solicitud suscrita por el titular de la licencia. En caso en que el titular sea persona jurídica, la solicitud deberá ir suscrita por el representante legal de la misma o en su defecto por el apoderado debidamente constituido.*
2. *La descripción de la (s) obra (s) o actividad (es) objeto de modificación; incluyendo plano y mapas de la localización, el costo de la modificación y la justificación.*
3. *El complemento del estudio de impacto ambiental que contenga la descripción y evaluación de los nuevos impactos ambientales si los hubiera y la propuesta de ajuste al plan de manejo ambiental que corresponda. El documento deberá ser presentado de acuerdo a la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*
4. *Constancia de pago del cobro para la prestación de los servicios de la evaluación de los estudios ambientales del proyecto, obra o actividad. Para las solicitudes radicadas ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), se deberá realizar la autoliquidación previa a la solicitud de modificaciones.*
5. *Copia de la constancia de radicación del complemento del estudio de impacto ambiental ante la respectiva autoridad ambiental con jurisdicción en el área de influencia directa del proyecto, en los casos de competencia de Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), siempre que se trate de una petición que modifiquen el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables.*

(...)”

Es así como, cumplidos estos requerimientos previos, esta Autoridad Nacional podrá dar inicio al trámite de modificación de la Licencia Ambiental conforme a lo establecido en el artículo 2.2.2.3.8.1. del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, asimismo en la solicitud de la modificación de la licencia ambiental ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P., deberá tener en cuenta las razones expuestas por el Consejo de Estado que motivaron la decisión, de igual manera deberá considerar la aplicación de elementos tales como la caracterización del entorno natural, biótico y social, los impactos socioeconómicos del proyecto hidroeléctrico El Quimbo en el componente productivo del sector agrícola, implementándose mecanismos de participación, así como la aplicación y análisis de estudios, diagnósticos y conceptos de entidades idóneas en el sector productivo agrícola del orden nacional, regional y local, respecto a las áreas destinadas a la compensación agrícola, adecuación de tierras, disponibilidad del recurso hídrico, entre otros que permitan un análisis técnico actualizado respecto a la mitigación de los impactos al componente productivo del sector agrícola, evaluando la suficiencia en la caracterización y medidas de compensación de los impactos en el componente productivo agrícola, garantizándose una cuidadosa atención a las disposiciones señaladas en el Fallo del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

De la naturaleza de lo anterior, y las consideraciones realizadas en la Sentencia tales como:

“(…)

417. Igualmente, la escasez hídrica en el centro del departamento del Huila fue un problema significativo, impidiendo que la determinación efectiva de la medida de riego por gravedad, afectando la viabilidad de las hectáreas identificadas para la compensación. Esta situación no solo afecta la reactivación de la actividad productiva, sino que también puede tener como consecuencia la afectación previa a las tierras productivas, limitando las oportunidades de compensación y restitución efectivas.

“(…)

419. El compromiso planteado en el acuerdo interinstitucional de 16 de marzo de 2009 denominado “Documento de cooperación celebrado entre la Gobernación del Departamento del Huila, los Municipios del Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paicol y Tesalia, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y la empresa EMGESA S.A. E.S.P.”, no se acompañó de estudios ecosistémicos, hídricos, productivos y edafológicos suficientes para fijar una meta viable, acompañada de otra estrategia accesoria que mitigara, previniera, compensara y corrigiera ese impacto.

“(…)

421. En conclusión, no se evaluó con suficiencia la afectación en la reactivación de la actividad productiva y la adecuación de las tierras debido a la falta de una caracterización adecuada del territorio y a la insuficiencia de recursos hídricos. Las medidas compensatorias propuestas no logran mitigar efectivamente el impacto agrícola en la región.”

En el desarrollo del trámite de modificación de la licencia ambiental, esta Autoridad Nacional podrá, aplicar lo dispuesto en los artículos 7° y 8° del decreto 3573 de 2011 _"Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones", asimismo podrá solicitar al MADS la asesoría del Consejo Técnico Consultivo en aplicación al Sistema Técnico de Clasificación y someter a consideración del mismo, los temas especializados relacionados con el sector agrícola y condiciones hídricas para el desarrollo del sector productivo agrícola.

De conformidad con el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no procede recurso contra los actos administrativos de ejecución, como ocurre en el acto que nos ocupa, cuya finalidad es acatar lo ordenado en la sentencia del nueve (9) de agosto de 2024 dentro del expediente con radicación 11001-03-24-000-2014-00682-00, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

ARTÍCULO PRIMERO. DAR cumplimiento a la orden judicial proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante sentencia del nueve (9) de agosto de 2024 dentro del expediente con radicación 11001-03-24-000-2014-00682-00, que indica que *“La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales que adelante el procedimiento de modificación de la licencia ambiental, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”*. Para tal efecto y conforme a los motivos expuestos en la parte considerativa del presente acto administrativo ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P., deberá solicitar la modificación de la licencia ambiental, con el fin de adelantar la caracterización del entorno natural, social y de impactos socioeconómicos del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, en el componente productivo del sector agrícola estableciendo a su vez las medidas compensatorias destinadas a mitigar y restaurar la actividad productiva.

PARÁGRAFO PRIMERO: En el trámite de modificación ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P., deberá tener en cuenta lo establecido el artículo 2.2.2.3.7.2 del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, así como las motivaciones expuestas por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante sentencia del nueve (9) de agosto de 2024 y Auto del 14 de noviembre de 2024 dentro del expediente con radicación 11001-03-24-000-2014-00682-00, así como lo considerado por esta Autoridad en la parte motiva del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO SEGUNDO. En términos de control y seguimiento tanto a las obligaciones contenidas en los numerales 2 y 6 del Artículo Décimo Segundo de la Resolución 899 de 2009 así como a las obligaciones y requerimientos de los actos administrativos posteriores relacionados con estas obligaciones, se continuará verificando el cumplimiento de las 2.500 has destinadas a la compensación de familias objeto de reasentamiento y la adecuación con riego por gravedad de 2700 has, sin hacer referencia a 5.200 ha, hasta tanto se formalice la modificación de la Licencia Ambiental.

PARÁGRAFO TERCERO. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, en cumplimiento de lo dispuesto por el Consejo de Estado, activará el procedimiento del Comité Técnico Consultivo, establecido en los artículos 7° y 8° del decreto 3573 de 2011 *“Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones”*, y la Resolución 827 de 2018.

ARTÍCULO SEGUNDO. Por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, **NOTIFICAR** el presente acto administrativo al representante legal, o al apoderado debidamente constituido o a la persona debidamente autorizada de la sociedad ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P., identificada con NIT 860.063.875-8 de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO. En el suceso en que el titular de la licencia o el permiso, entre en proceso de disolución o régimen de insolvencia empresarial o liquidación regulados por las normas vigentes, informará inmediatamente de esta situación a esta Autoridad, con fundamento, entre otros, en los artículos 8, 58, 79, 80, 81, 95 numeral 8 de la Constitución Política de 1991, en la Ley 43 de 1990, en la Ley 222 de 1995, en la Ley 1333 de 2009 y demás normas vigentes y jurisprudencia aplicable.

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

Adicional a la obligación de informar a esta Autoridad de tal situación, el titular de la licencia o permiso aprovisionará contablemente las obligaciones contingentes que se deriven de la existencia de un procedimiento ambiental sancionatorio conforme con el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024.

ARTÍCULO TERCERO. Por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, **COMUNICAR** el presente acto administrativo a la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación, Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena – CAM, y a las alcaldías de los municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Altamira, Paicol y Tesalia en el departamento del Huila, al Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.

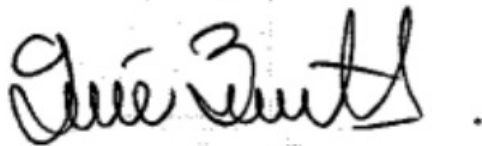
ARTÍCULO CUARTO. Por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, **COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo: a la Gobernación del Huila, Alexander López Quiroz, Fundación El Curibano, Luz Angelica Patiño Palacios, Veeduría Ciudadana Seguimiento Al Programa De Compra y adecuación de 2700 ha, Veeduría ciudadana de seguimiento a la licencia del proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, en su calidad de terceros intervinientes.

ARTÍCULO QUINTO. Por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, **PUBLICAR** la presente Resolución en la Gaceta Ambiental de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

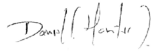
ARTÍCULO SEXTO. Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los 19 FEB. 2025



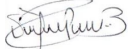
GERMAN BARRETO ARCINIEGAS (AD HOC)
DIRECTOR GENERAL (AD-HOC)

“Por la cual se da cumplimiento a una orden judicial”

DANIEL SANTIAGO MONTES JIMENEZ
CONTRATISTA



DANIEL RICARDO PAEZ DELGADO
JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA



SANDRA PATRICIA BEJARANO RINCON
CONTRATISTA



ARIS FABIAN CASTRO RODRIGUEZ
CONTRATISTA



ALVARO MAURICIO BUELVAS JAYK
COORDINADOR DEL GRUPO DE DEFENSA JURIDICA

Expediente No. LAM4090

Sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del nueve (9) de agosto de 2024 dentro del expediente con radicación 11001-03-24-000-2014-00682-00, consejero Ponente Germán Eduardo Osorio Cifuentes.

Fecha: diciembre de 2024

Proceso No.: 20251000002364

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad