

## JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DE VALLEDUPAR

Valledupar, cuatro (4) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

MEDIO DE CONTROL: Tutela

**DEMANDANTES:** Junta de Acción Comunal de Boquerón, Consejo Comunitario Afrodescendiente Coafrovis de la Victoria de San Isidro, Red de Mujeres del Municipio de El Paso, Asamblea Campesina del Cesar, Asociación de Usuarios Campesinos ANUC de El Paso, Sindicato Nacional de Trabajadores del Carbón (Sintracarbón), Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Minero Energética (Sintramienergética), Secretaría del Resguardo Soroka del Pueblo Indígena Yukpa, Consejo Comunitario Caño Candela de Becerril, Junta de Acción Comunal del Barrio Don Jaca en Santa Marta, Edil del Corregimiento de Cordobita en Ciénaga (Magdalena), Líderes Sociales de la Vereda El Hatillo, Líder Social de las Juntas de Acción Comunal de La Jagua de Ibirico.

**DEMANDADOS:** Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y otros.

**VINCULADOS:** Ministerio del Interior – Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, C.I. Prodeco S.A., Carbones de La Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A.

**RADICADO:** 20001-33-33-007-2022-00438-00

### I.- ASUNTO.

Procede el Despacho a proferir la sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela promovida por la Junta de Acción Comunal de Boquerón y otros, a través de apoderada judicial, contra el Ministerio de Minas y Energía y otros.

### II.- ANTECEDENTES.

En síntesis<sup>1</sup>, señala la representante judicial de los accionantes que las accionadas están vulnerando los derechos fundamentales que se invocan como quebrantados, con ocasión del inicio – por parte del Estado Colombiano – del trámite de diseño y aprobación de un plan de cierre para determinar las obligaciones ambientales y sociales pendientes que la empresa Prodeco S.A. – afirma – debe cumplir dentro del procedimiento de licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), debido a su renuncia, en julio de 2020, a continuar explotando las minas de carbón de La Jagua y Calenturitas.

Expone que, con relación a este proceso de determinación e imposición de obligaciones ambientales y sociales no se ha garantizado la consulta previa, el derecho a la información, la transparencia y el acceso a los medios digitales suficientes para que las comunidades étnicas, campesinas, víctimas y sindicatos de las áreas de influencia directa e indirecta de la explotación de carbón puedan gozar sus derechos fundamentales al medio ambiente, a la alimentación, al agua.

#### 2.1.- PRETENSIONES.

Con fundamento en los hechos narrados, los demandantes solicitan se les amparen sus derechos fundamentales a la consulta previa, al territorio, a la participación ciudadana, al acceso a la información, transparencia y acceso a medios digitales, a

---

<sup>1</sup> Fl. 6 a 8.

la alimentación, al medio ambiente, y al agua de las comunidades y organizaciones demandantes; en consecuencia, se ordene:

- (i) La suspensión del trámite ambiental de aprobación del documento de plan de cierre minero parcial presentado por la empresa Prodeco S.A. en Junio de 2022, hasta tanto se garantice la participación efectiva y consulta de las comunidades afectadas del corredor minero.
- (ii) A las entidades demandantes (sic) respetar y observar los derechos fundamentales y colectivos de los ciudadanos y comunidades afectadas por la explotación de carbón de las minas la jagua y Calenturitas.
- (iii) Al Estado Colombiano que haga público el documento propuesto y diseñado por Prodeco S.A. de PLAN DE CIERRE PARCIAL de las minas Calenturitas y la Jagua, esto con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información de las comunidades, sindicatos, víctimas, entes territoriales, gobiernos municipales y organismos de control.
- (iv) Al Estado Colombiano la articulación interministerial (Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del trabajo y Ministerio de salud) para verificar el estado del proceso de cumplimiento de las obligaciones ambientales, sociales, laborales y en salud pública de esta empresa en el corredor minero contenido en sus licencias ambientales.
- (v) Realizar el proceso de consulta previa, y de obtención del consentimiento libre, previo e informado de las comunidades étnicas, (indígenas y afrodescendientes) del corredor minero sobre las medidas contenidas dentro del documento del plan de cierre parcial de las operaciones mineras de Prodeco S.A.
- (vi) Realizar un proceso amplio de participación social que involucre a distintos sectores: academia, empresas, Ongs, instituciones de gobierno competentes (Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Ministerio de Ambiente, Ministerio del trabajo, Ministerio de salud y autoridades de gobierno en los ámbitos locales y regionales (alcaldes, gobernadores), Ministerio Público, Contraloría General de la Nación, representantes de comunidades y organizaciones sociales, que permita generar un diálogo reflexivo y concertado sobre el plan de cierre minero de las operaciones de Prodeco S.A de las minas Calenturitas y la Jagua y las medidas económicas, sociales, ambientales, culturales, territoriales que ostenta.
- (vii) Que en la fase de diseño del plan de cierre de las operaciones de GLENCORE y su filial PRODECO se adopten medidas especiales frente a las víctimas del conflicto armado dado los cuestionamientos en las que se encuentra vinculada (sic) y la necesidad que exista una expresión y compromiso público de esta empresa de responder en caso de que la justicia Colombiana así lo determine, con el fin de garantizar la verdad, la justicia, la reparación y las medidas de NO repetición a las víctimas de esta región.
- (viii) Al Estado Colombiano que diseñe y construya junto con las comunidades, sindicatos, víctimas, entes de control estatal y la sociedad civil en general las medidas que Prodeco S.A. debe adoptar en su plan de cierre parcial minero frente a los impactos y daños ambientales, sociales y económicos, laborales, sindicales y en materia de derechos humanos, que han producido durante sus operaciones mineras por más de 25 años, y si es necesario ordene que esta empresa pague estudios técnicos independientes y realizados por expertos bajo un mecanismo de imparcialidad que cuente con veeduría internacional y nacional (sic).
- (ix) Al estado Colombiano que a través de la Agencia Nacional de Minería dentro del análisis de adjudicación de los títulos mineros devueltos por Prodeco/Glencore, busque garantizar el empleo de los miles de trabajadores que han quedado sin éste, promoviendo la sustitución patronal o buscando medidas de transición laboral con el acompañamiento del Ministerio del Trabajo. (sic)

## 2.2.- RESPUESTA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

2.2.1.- VINCULADO – MINISTERIO DEL INTERIOR – DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA<sup>2</sup> sostuvo que en relación con los hechos presentados en el escrito de tutela no se evidencia intervención alguna por parte de esa dependencia, puesto que, el accionante hace referencia a presuntas acciones de otras entidades publicas y privadas.

---

<sup>2</sup> Expediente electrónico, Documento #90

Alega que esa entidad carece de legitimación en la causa por pasiva, ya que los hechos invocados por los demandantes como presuntamente violatorios de sus derechos fundamentales, surgen en desarrollo de actividades sobre las cuales esa cartera no ha tenido ninguna participación ni competencia.

De otro lado, explica la naturaleza del derecho a la consulta previa y explica el proceso y las etapas para llevar a cabo la misma. A renglón seguido expone las razones por las cuales estima que en este asunto no se vulnera el derecho a la consulta previa.

En concordancia con lo anterior, informa que previa solicitud del apoderado general de la empresa PRODECO, en el sentido que se expidiera certificación de presencia o no de comunidades étnicas en el área del proyecto: "CONCESIÓN MINERA No. 044 de 1989, PARA LA OPERACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LA MINA CARBONIFERA CALENTURITAS", localizado en la jurisdicción de los municipios de La Jagua de Ibirico, Becerril y El Paso, en el departamento del Cesar, se expidió la Certificación N° 198 del 10 de febrero de 2014<sup>3</sup>, en la que se resolvió:

*"...Que no se registra la presencia de Comunidades Indígenas, Rom y Minorías, en el área del proyecto "CONCESIÓN MINERA N° 044 DE 1989, PARA LA OPERACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LA MINA CARBONIFERA CALENTURITAS", localizado en jurisdicción de los municipios de La Jagua de Ibirico, Becerril y el Paso, departamento del Cesar..."*

Ulteriormente se refiere a la presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por la entonces Dirección de Consulta Previa, hoy Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior; seguidamente llama la atención sobre la subsidiariedad de la acción de tutela, sobre la ausencia de prueba que evidencia afectación a la comunidad en este caso y la inmediatez como requisito de procedencia de la tutela.

Finalmente, pide se declare improcedente el presente mecanismo constitucional.

2.2.2.- LA AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA<sup>4</sup> se defendió manifestando que no se encuentra legitimada en la causa por pasiva en el presente asunto, puesto que, el Plan de Cierre – asevera – no es competencia de esa dependencia, si no de la ANLA.

Alega igualmente que, los hechos alegados en la tutela no dan cuenta de amenaza o vulneración de los derechos fundamentales alegados, los cuales – asegura – involucran realidades que tienen que ser debatidas en el marco de una acción popular. Expresa igualmente que la presente acción es improcedente por cuanto, en su sentir, no se acreditó la legitimación, la subsidiariedad y la inmediatez.

Ulteriormente, trajo a colación la normatividad que regula funciones y competencias de la ANLA y subrayó que es esta entidad la encargada de verificar el plan de cierre de operaciones en las minas Calenturitas y La Jagua.

Sostuvo que pese a su falta de legitimación en la pausa por pasiva, una de las entidades competentes, esto es, la ANLA ha enmarcado su actuar en las disposiciones legales y constitucionales nacionales, como puede verse en el Auto 09379 del 5 de noviembre de 2021 y el Auto 11384 del 29 de diciembre de 2021, a través de los cuales dicha entidad (ANLA) efectuó el seguimiento y control ambiental que le compete y en el marco de dicho seguimiento requerir a la sociedad C.I. PRODECO S.A. para que actualice el plan de cierre, desmantelamiento y abandono, incluyendo como requerimiento un amplio componente social. En virtud de lo anterior, estima que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar, comoquiera que (asegura) no se están vulnerando o amenazando los derechos fundamentales que se invocan en la tutela.

<sup>3</sup> Acto administrativo que goza de la presunción de legalidad.

<sup>4</sup> Expediente electrónico, Documento #96.

Culmina solicitando se le desvincule de la presente acción.

2.2.3.- LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA<sup>5</sup> expuso que el proyecto denominado *“Exploración, Construcción y Montaje de Carbonífera a Cielo Abierto Denominado Proyecto Carbonífero Calenturitas”* cuenta con Plan de Manejo Ambiental aprobado a través de la Resolución 895 del 24 de mayo de 2007, contenido en el expediente LAM2622 y que el proyecto denominado *“Explotación Integral De Carbón Del Flanco Occidental del Sinclinal de La Jagua de Ibirico”*, cuenta con Plan de Manejo Ambiental Unificado establecido mediante la Resolución 2375 del 18 de diciembre de 2008, obrante en el expediente LAM1203.

Advierte que a los proyectos mineros en cita no los cubre una licencia ambiental (Decreto 1076 de 2015, art. 2.2.2.3.1.3.) y que por el contrario, están amparados por Planes de Manejo Ambiental. Seguidamente efectuó un bosquejo sobre el de influencia Abiótica, Biótica y Socioeconómica de los proyectos Calenturitas y La Jagua.

Adujo que esa entidad no ha ordenado la implementación de los Planes de Cierre para los proyectos mineros denominados *“Explotación Integral de Carbón del Flanco Occidental del Sinclinal de la Jagua de Ibirico”* obrante en el expediente LAM1203 y *“Exploración, construcción y montaje de carbonífera a cielo abierto denominado Proyecto Carbonífero Calenturitas que se realiza en un área de 6.677 ha, en el departamento del Cesar”* contenido en el expediente LAM2622.

Sin embargo, hace saber que – mediante los actos administrativos correspondientes - requirió la actualización de los planes de cierre aprobados mediante las Resoluciones 1343 del 9 de julio de 2019 (Mina La Jagua) y 453 del 28 de abril de 2016 (Mina Calenturitas), en los que se incluyen, entre otros aspectos, los temas pendientes con las comunidades del área de influencia de los proyectos mineros.

En cuanto al proyecto mina La Jagua, explicó que mediante el Auto 5519 del 15 de julio de 2022, se prorrogó (por dos meses más) el plazo de seis meses inicialmente concedido mediante el Auto 11384 del 29 de diciembre de 2021, para que la operación conjunta (CARBONES DE LA JAGUA S.A, CARBONES EL TESORO S.A. y CONSORCIO MINERO UNIDO S.A.) presentara la actualización del plan de cierre (que deberá contemplar las etapas de Cierre Temporal, Cierre Progresivo, Cierre Final y Post-Cierre). Asimismo, hizo saber que el 30 de agosto de 2022, mediante oficio No. 2022188442-1-000 fue radicado ante esa entidad la referida actualización del plan de cierre, la cual se encuentra en estudio por parte del equipo técnico y jurídico de la región Caribe Pacífico de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-.

En cuanto al proyecto carbonífero Calenturitas, explicó que la sociedad C.I. PRODECO S.A., a través de la comunicación con radicado 2022117115-1-000 del 9 de junio de 2022, presentó la actualización del Plan de Cierre, Desmantelamiento y Abandono para el proyecto minero denominado *“Exploración, construcción y montaje de carbonífera a cielo abierto denominado Proyecto Carbonífero Calenturitas”*.

Informa que la actualización de los planes de cierre de los proyectos antes citados fue solicitada atendiendo a la renuncia de los títulos mineros por parte del GRUPO PRODECO y el posterior proceso de liquidación de los contratos que se adelanta ante la Agencia Nacional de Minería.

Subraya que, a la fecha de entrega de la contestación de la tutela, esa dependencia (ANLA) se encuentra en la revisión del documento *“actualización del plan de cierre”* presentado el 9 de junio de 2022, el cual será objeto de pronunciamiento por parte de esa entidad.

De otra parte, resalta que no ha solicitado al GRUPO PRODECO la implementación

---

<sup>5</sup> Expediente electrónico, Documento #98.

de un Plan de Cierre, ya que, dicho Instrumento fue requerido en virtud de las disposiciones establecidas en los Planes de Manejo Ambiental aprobados para los proyectos Calenturitas y La Jagua. En este orden de ideas, insiste en que la solicitud de actualización de los planes de cierre para los proyectos mineros obedeció a la renuncia de los títulos mineros por parte del grupo PRODECO y el posterior proceso de liquidación de los contratos que se adelanta ante la Agencia Nacional de Minería como administrador del recurso.

Expresó que en el Plan de Cierre se estableció que se debía convocar la participación y acción de las diferentes instancias administrativas, institucionales y los grupos representantes de la comunidad, durante las diferentes etapas de este; ello con el fin de identificar y priorizar programas y proyectos que viabilicen la sostenibilidad social, económica y ambiental del área de influencia. Agregó que, los titulares del instrumento de manejo y control ambiental en la actualización del Plan debían tener en cuenta tales aspectos, y que las medidas, acciones y programas sociales debían ser ajustados al estado actual del proyecto.

Señaló que, el equipo técnico de la ANLA verificará si efectivamente se cumplieron con los lineamientos exigidos, en el caso particular, si en materia de participación se tuvieron en cuenta a las comunidades, al momento de elaborar la actualización a los mismos, y en caso de evidenciar alguna inconsistencia procederá a realizar los requerimientos a que haya lugar. Aclara igualmente que, esa Autoridad no puede suspender las actuaciones administrativas, ya que – asevera - no estamos incursos en un trámite de otorgamiento de un nuevo Instrumento de Control y Manejo Ambiental, si no, ante el cumplimiento a una obligación impuesta en los Planes de Manejo Ambiental aprobados para el desarrollo de los proyectos.

Afirmó que el trámite de actualización de los planes de cierre de los proyectos mineros no implica el agotamiento de una consulta previa, ya que – estima - no estamos ante un trámite de licenciamiento o evaluación de una licencia ambiental sino, como ya se explicó, ante la actualización de los planes de cierre, la cual surgió en razón de una obligación establecida en los Instrumentos de Manejo y Control Ambiental; adicionalmente argumentó que – la ANLA - no tiene establecidas dentro de sus funciones y competencias la de definir la procedencia o no de una Consulta Previa.

En concordancia con lo anterior, hizo saber que de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015, no se exige el agotamiento de un trámite de concertación o participativo previo con los titulares del instrumento de manejo y control ambiental o con las comunidades del área de influencia donde se ejecutan los proyectos, obras o actividades, cuando un determinado proyecto se encuentra en la etapa de control y seguimiento ambiental, dado que dicho requisito se circunscribe a la etapa de evaluación o modificación del instrumento de manejo y control ambiental, bajo las causales que establece el artículo 2.2.2.3.7.1. del Decreto 1076 de 2015.

Alega que, por lo anterior, la Entidad llamada a resolver asuntos relacionados con procesos de Consulta Previa, conforme lo establecido en la Ley 21 de 1991, el Decreto 2891 de 2011 y el numeral 16A del numeral 1 del Decreto 2353 de 2019, es la Subdirección Técnica de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior.

Puso de relieve que, dentro del seguimiento a la actualización de los mencionados planes de cierre, las actuaciones de esa entidad (ANLA) han estado encaminadas a garantizar el derecho de participación de las comunidades y autoridades locales ubicadas en el área de influencia directa de las minas “Calenturitas y La Jagua”, como – afirma – puede verse en el Auto del 29 de diciembre de 2021 y el Auto 09379 de 2021 (por medio de los cuales se efectúa seguimiento y control ambiental); ello, en su sentir, evidencia que ha estado sometida al principio de legalidad y que *“no ha vulnerado derecho sustantivo o procedimental que implique garantizar una participación en la actualización de un documento, constituido en un mero acto de trámite que no está configurando ninguna situación jurídica”*

En este orden de ideas, la ANLA llamó la atención sobre la improcedencia de la acción de tutela en este caso, sobre su falta de legitimación en la causa por pasiva (por considerar que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los demandantes); también recalcó que es a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior a la que le compete adelantar el proceso de consulta previa en este asunto, al tiempo que acusó a la presente acción de adolecer de insuficiencia probatoria.

Finalmente, se defendió manifestando las razones por las cuales no existe en este asunto vulneración al derecho a la información ambiental y la participación de las comunidades.

Corolario de lo expuesto, esta accionada – ANLA - se opuso a todas las pretensiones de los accionantes, por considerar que no ha vulnerado los derechos a la participación, consulta previa, así como ninguno de los derechos fundamentales citados por estos; además pidió se le desvincule de la presente acción dada *“la falta de legitimidad en la causa por pasiva para conocer de asuntos de consulta previa”* (sic).

2.2.4.- EL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA<sup>6</sup> indicó que el Decreto 1076 de 2015 establece que la ANLA es la encargada de la evaluación de los estudios ambientales, incluyendo la evaluación económica de los impactos positivos y negativos de los proyectos y ejecuta el seguimiento a las obras o actividades que requieran la Licencia Ambientales o de instrumentos tales como los planes o medidas de manejo.

Expuso que, de acuerdo al escrito de tutela, los derechos fundamentales y colectivos que pregonan los actores como vulnerados, obedecen a presuntas actuaciones que ha desplegado o debe desplegar la ANLA como entidad competente para la aprobación del Plan de Cierre en virtud de las licencias ambientales otorgadas a la empresa Prodeco S.A. como titular minero para la explotación de carbón de las minas La Jagua y Calenturitas, ubicadas en el Departamento del Cesar.

Seguidamente, con fundamento en el escrito de tutela, detalló las actuaciones adelantadas por la ANLA en el marco de la licencia ambiental otorgada a la empresa Prodeco S.A. y advirtió sobre la ausencia de participación de dicho ministerio en esas actuaciones y/o manifestaciones, pues – insistió – la expedición de permisos, autorizaciones y/o licencias ambientales son de competencia de la ANLA, entidad que asumió el conocimiento y trámite en la expedición de las licencias ambientales para la explotación de carbón de las minas de La Jagua y Calenturitas y es quien debe analizar y determinar la aprobación del plan de cierre.

También se refirió a la naturaleza jurídica y a las atribuciones legales de la ANLA, asimismo a la naturaleza jurídica y funciones de la Agencia Nacional de Minería; finalmente, a las propias funciones de ese ministerio.

Finalizó su exposición señalando que no se acceda a las pretensiones de la tutela en lo que a esa cartera ministerial se refiere, pues – considera – no haber desplegado actuación alguna que implique amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados por los accionantes.

2.2.5.- VINCULADAS - Carbones de La Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A. (propietarias de la mina La Jagua)<sup>7</sup>. Las mencionadas compañías a través de su apoderado general, dieron contestación - de manera conjunta - a la presente tutela, en los siguientes términos:

En primer lugar, las accionadas en mención se opusieron a las afirmaciones consignadas por los accionantes en el capítulo IV del libelo introductorio, por

---

<sup>6</sup> Expediente electrónico, Documento #103.

<sup>7</sup> Expediente electrónico, Documento #105.

considerar que no coinciden con la realidad.

Aclararon que las mismas han sido titulares del proyecto carbonífero en Colombia (Mina La Jagua – Contratos Mineros 285/95, 109/90 y 132/97) y que la terminación de dichos contratos, obedece a su entrega en condición productiva a la autoridad minera.

Expusieron que la etapa de ejecución del Contrato Minero No. 132/97, cuyo titular era CET, finalizó en virtud de la Resolución No. VSC-000252 del 8 de julio de 2020 proferida por la Agencia Nacional de Minería, acto administrativo que declaró finalizada la etapa de ejecución de dicho Contratos Mineros; sin embargo, la operación minera en la mina La Jagua continuó su ejecución en virtud de los demás contratos mineros en cabeza de CDJ y CMU, al tratarse de una Operación Integrada.

De otro lado, manifestaron que en atención a que los contratos mineros N° 285/95 (CDJ) y 109/90 (CMU) se celebraron el 28 de diciembre de 1995 y el 18 de diciembre de 1992 (sic), les es aplicable el Código de Minas contenido en el Decreto 2655 de 1988 -vigente para para esa época- y que de conformidad con el artículo 23 de la norma en cita, el titular minero en cualquier tiempo “...podrá renunciar al título minero y retirar las maquinarias, equipos y elementos destinados a sus trabajos, dejando en normal estado de conservación las edificaciones y las instalaciones adheridas permanente al suelo y que no puedan retirarse sin detrimento. Estas reverterán gratuitamente al Estado, cuando se trate de proyectos de gran minería...”

Expusieron que, el 4 de febrero de 2021, CDJ y CMU presentaron ante la ANM sus respectivas renunciaciones a sus Contratos Mineros, 285/95 y 109/90, respectivamente, correspondientes a la mina La Jagua y el 3 de septiembre de 2021, mediante Resoluciones VSC-000980 y VSC-000981 (ambas de 2021), emanadas de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera de la ANM, la Autoridad Minera aceptó las renunciaciones en mención. De igual modo, indicaron que, como consecuencia de lo anterior, finalizó la etapa de explotación en La Mina La Jagua a cargo de dichas compañías, quedando obligadas a conservar en condición productiva y operativa las áreas e infraestructura minera, con el propósito de entregar el proyecto a la ANM en dicha condición a fin que, la Autoridad Minera seleccione y contrate el nuevo concesionario que continuaría con la explotación de las correspondientes áreas.

Advirtieron que, en cumplimiento de sus obligaciones y conforme lo definido por la ANM en sus Oficios Nos. 20213500312601 y 20223500314791 de fechas 30 de diciembre de 2021 y 11 de marzo de 2022 respectivamente, las compañías (CDJ y CMU) han conservado y continúan conservando las áreas, infraestructura y activos del proyecto carbonífero mina La Jagua en condición productiva<sup>8</sup>; afirmando que la explotación carbonífera por parte de las mismas culminó de manera definitiva con la terminación del Contrato Minero.

Señalaron que *“lejos de estar ante el falsamente alegado en la demanda “cierre” de la mina La Jagua, o de su desmantelamiento y abandono, lo que en la realidad ha tenido lugar es el cumplimiento tanto de la obligación contractual como de las instrucciones impartidas directamente por la ANM en el sentido de mantener y conservar la mina en condición operativa, con frentes de trabajo en estado de producción en los términos requeridos por los Contratos Mineros y la legislación aplicable, todo con el fin de hacer entrega de la infraestructura minera a la ANM para que a su vez ésta pueda asignar dicho proyecto a un nuevo titular minero que continúe con su explotación. Se reitera que esto es una condición contractual que las Empresas Mineras debe cumplir.”*

Informaron que, el 13 de abril de 2022, la ANM profirió la Resolución No. 190 de 2022, por la cual fueron adoptados los términos de referencia para seleccionar la(s) propuesta(s) más favorable(s) para la adjudicación de contratos especiales de Exploración y Explotación de Minerales en Áreas de Reserva Estratégica Minera

---

<sup>8</sup> Aportaron registros fotográficos al respecto.

para Carbón, cuyo objeto sería: *“...La exploración y explotación de minerales, por cuenta y riesgo del Contratista, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el presente Contrato y en los Términos de Referencia de la Selección Objetiva, en el Área de Reserva Estratégica Minera definida en este Contrato...”*

Continuando con su defensa, expresaron que el 5 de mayo de 2022 fue publicada en el Diario Oficial la Resolución No. 045 del 3 de mayo de 2022 proferida por la Agencia Nacional de Minería, *“...por medio de la cual se delimita y declara un Área de Reserva Estratégica Minera en el territorio nacional y se adoptan otras determinaciones...”*, área de reserva estratégica minera que corresponde a la Mina La Jagua.

Respecto de lo anterior, destacaron que en la parte motiva de la citada resolución (de manera previa a su expedición), fue certificado por la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior que no procedía una consulta previa, pues no se había identificado la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto.

Enfatizaron que, el 19 de mayo de 2022, la ANM profirió al Aviso de Convocatoria dirigido a todas las personas naturales y jurídicas habilitadas a efectos de informar formalmente la apertura del proceso de selección objetiva para la adjudicación de las áreas de reserva estratégica minera, previo cumplimiento de la totalidad de requisitos y exigencias detallados en los términos de referencia adoptados por la Resolución 190 del 13 de abril de 2022 con el objeto de, *“...Seleccionar la(s) propuesta(s) más favorable(s) para la adjudicación de Contratos Especiales de Exploración y Explotación de Minerales en Áreas de Reserva Estratégica Minera para Carbón, cuyo objeto será: La exploración y explotación de minerales, por cuenta y riesgo del Contratista, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el presente Contrato y en los Términos de Referencia de la Selección Objetiva, en el Área de Reserva Estratégica Minera definida en este Contrato...”*

Señalan que la terminación del Contrato Minero de CDJ y CMU no ha derivado ni puede derivar en modo alguno en el desmantelamiento, abandono y cierre de la Mina La Jagua, sino que, por el contrario, la consecuencia es su entrega a la Autoridad Minera en condición productiva para que dicho proyecto carbonífero sea operado por el concesionario que para el efecto seleccione y contrate la ANM; enunciando de igual manera que, no tiene lugar la ejecución de un “Plan de Cierre” de la Mina La Jagua por parte de CDJ y CMU.

De otra parte indicaron que mediante comunicación de fecha 9 de junio de 2022 (sic), CDJ y CMU presentaron a consideración de la ANLA la actualización del instrumento de manejo y control ambiental aprobado a esas compañías para el proyecto carbonífero Mina La Jagua, con la finalidad de definir los mecanismos de carácter ambiental que les permitan hacer la transición con pleno cumplimiento de sus obligaciones ambientales, entre la terminación definitiva de sus operaciones mineras por la finalización de los Contratos Mineros y entrega de la infraestructura minera de la mina La Jagua y el momento en que la ANM reciba dicha infraestructura minera en condición productiva, para la posterior entrega del proyecto minero a un nuevo concesionario que adelante la operación minera en dicho depósito carbonífero, y asuma en consecuencia, las obligaciones mineras y ambientales correspondientes a la nueva explotación minera en la mina La Jagua.

En este orden, afirmaron que (CDJ y CMU) mantienen una constante comunicación con las comunidades del área de influencia directa del proyecto Mina La Jagua; realizando reuniones periódicas de socialización, impresiones de boletines de manera anual, publicaciones permanentes en redes sociales. Que realizaron mesa de diálogo con los líderes del Corregimiento de Estados Unidos y Vereda La Victoria el 22 de octubre de 2021 y con los líderes sociales del municipio de La Jagua el día 20 de octubre de 2021.

Que además socializan sobre los avances en las grabaciones y emisiones de programas de radio y la atención de PQRS en tiempos oportunos, se hizo referencia

al Programa de Atención de Inquietudes - PAI y se recordó el correo y número de teléfono del coordinador social de la empresa con el que se pueden comunicar permanentemente y el correo [atencioncomunidades@grupolasEmpresasMineras.com.co](mailto:atencioncomunidades@grupolasEmpresasMineras.com.co) para la presentación de petición o solicitud ante esa empresa.

En este orden de ideas, relataron que han venido adelantando mesas de diálogo con las comunidades que forman parte del área de influencia directa del proyecto carbonífero mina La Jagua, consistentes en organizar, facilitar y desarrollar espacios participativos con los grupos de interés en los cuales las compañías les informan acerca las actividades que se desarrollan en este período de transición, al tiempo que atienden las inquietudes, dudas, preguntas y solicitudes que formulan las comunidades, en un contexto de escucha mutua y participación real y efectiva.

También señalaron estas accionadas, que generan espacios que garantizan de manera efectiva el ejercicio del derecho a la participación por parte de las comunidades y grupos de interés localizados en el área de influencia de la mina La Jagua, espacios en los cuales les informa a dichas comunidades, autoridades locales, líderes sociales y grupos de interés, tanto los avances en la ejecución del Plan de Manejo Ambiental aprobado por la ANLA para el proyecto, como las actividades realizadas y proyectadas en el plan de transición para la entrega del proyecto en condición operativa a la ANM.

En concordancia con lo anterior, recalcaron que el 25 de octubre de 2022, convocaron a los líderes sociales y representantes de grupos de interés localizados en el área de influencia directa de la mina La Jagua, a una reunión a efectuarse el próximo martes 8 de noviembre de 2022 desde las 10:00 a.m. en la Casa de La Juventud del Municipio de La Jagua de Ibirico, departamento del Cesar, con el propósito de generar espacios de participación.

Lo anterior – consideran – implica la participación activa de los líderes sociales y representantes de los correspondientes grupos de interés localizados en el área de influencia de directa de la mina La Jagua, en la actualización del plan de manejo ambiental presentado a la ANLA, incluyendo la propuesta del Plan de Transición. Agregan que este el espacio propicio y adecuado para que los mencionados actores sociales discutan el contenido de lo expuesto por Prodeco, y formulen las preguntas, objeciones y propuestas que consideren pertinentes.

Con base en todo lo anterior, las compañías demandadas se opusieron a las pretensiones de la demanda por considerar que no han vulnerado los derechos fundamentales de los actores. Como excepciones formularon las de: i) *“Inexistencia de violación, vulneración o amenaza de derechos fundamentales de los accionantes por parte de Las Empresas Mineras”*; ii) *“Carencia Actual de Objeto por Hecho Superado: Espacios de Participación Activa de Líderes Sociales y Representantes de Grupos de Interés localizados en el Área de Influencia de la mina La Jagua respecto de las Actualizaciones Presentadas por Las Empresas Mineras a la ANLA para su Evaluación y Aprobación”*; iii) *“La Definición del Balance de Obligaciones Ambientales a cargo de Las Empresas Mineras es Competencia Exclusiva de la ANLA, sin que el mismo pueda ser Establecido por Terceros Ni ser Objeto de Concertación Previa con Grupos de Interés”*; iv) *“Ausencia del Alegado Derecho a la Consulta Previa”*; v) *“Improcedencia de la Tutela por falta de cumplimiento del requisito de subsidiariedad. Los actores tienen otros mecanismos de defensa judiciales”*; vi) *“Improcedencia de la Tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Los actores no han acreditado tal perjuicio irremediable”*; vii) *“Falta de Legitimidad en la Causa por Activa: No todos los actores forman parte del área de influencia directa del proyecto mina La Jagua, particularmente quienes se encuentran en el departamento del Magdalena, zona del país que escapa por completo al ámbito del proyecto carbonifero localizado en el centro del departamento del Cesar”*; viii) *“Carencia absoluta de fundamentación fáctica real y, por tanto, inexistencia de causa petendi en la demanda de tutela”*; ix) *“Otra contradicción insalvable de la demanda de tutela”*

En virtud de lo expresado, las Compañías Carbones de la Jagua S.A. (CDJ), Consorcio Minero Unido S.A. (CMU) y Carbones El Tesoro S.A. (CET), en su condición de propietarias de la mina La Jagua, pidieron se declare improcedente la acción de tutela; en subsidio se desestimen las pretensiones de la tutela.

2.2.6.- VINCULADA – C.I. Prodeco S.A.<sup>9</sup> Esta accionada contestó la tutela a través de su apoderado general, en dicha respuesta se opuso a las afirmaciones consignadas por los accionantes en el capítulo IV del libelo introductorio, por considerar que no coinciden con la realidad.

Aclaró que solo ha sido titular de un solo proyecto carbonífero en Colombia (Mina de Calenturitas – Contrato No. 044/89) y que la terminación de dicho contrato, obedece a su entrega en condición productiva a la autoridad minera.

Manifestó que, en atención a que el referido contrato se celebró el 21 de febrero de 1989, le es aplicable el Código de Minas contenido en el Decreto 2655 de 1988 - vigente para para esa época- y que de conformidad con el artículo 23 de la norma en cita, el titular minero en cualquier tiempo *“...podrá renunciar al título minero y retirar las maquinarias, equipos y elementos destinados a sus trabajos, dejando en normal estado de conservación las edificaciones y las instalaciones adheridas permanente al suelo y que no puedan retirarse sin detrimento. Estas revertirán gratuitamente al Estado, cuando se trate de proyectos de gran minería...”*

Alegó que, el 6 de marzo de 2001, el Contrato Minero fue modificado en atención al Otrosí No. 3, el cual se allegó como prueba documental, en virtud del cual fue pactado en el Numeral 37.3 de la Cláusula Trigésima Séptima, que si el Contrato Minero terminaba por una causa diferente al agotamiento de las reservas, C.I. Prodeco S.A. debería entregar el proyecto a la Autoridad Minera en condición operativa y con los frentes de trabajo en producción (precisamente para que pudiese continuar su explotación por otro concesionario al existir aún recursos en el subsuelo).

Expuso que, el 4 de febrero de 2021, C.I. Prodeco S.A. presentó ante la ANM su renuncia al Contrato Minero correspondiente a la mina Calenturitas y el 3 de septiembre de 2021, mediante Resolución VSC-000979 de 2021, emanada de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera de la ANM, la Autoridad Minera aceptó la renuncia al Contrato Minero. De igual modo, indicó que, como consecuencia de lo anterior, finalizó la etapa de explotación en dicho proyecto carbonífero a cargo de C.I. Prodeco S.A., quedando obligada esa compañía, a conservar en condición productiva y operativa las áreas e infraestructura minera, con el propósito de entregar el proyecto a la ANM en dicha condición a fin que, la Autoridad Minera seleccione y contrate el nuevo concesionario que continuaría con la explotación de las correspondientes áreas.

Advirtió que, en cumplimiento de sus obligaciones y conforme lo definido por la ANM en sus Oficios Nos. 20213500311931 y 20223500313771 de fechas 6 de diciembre de 2021 y 18 de febrero de 2022 respectivamente, C.I. Prodeco S.A. ha conservado y continúa conservando las áreas, infraestructura y activos del proyecto carbonífero mina Calenturitas en condición productiva, como también la rehabilitación de áreas; afirmando que la explotación carbonífera por parte de C.I. Prodeco S.A. culminó de manera definitiva con la terminación del Contrato Minero.

Con base en lo anterior esta demandada informó que, el 13 de abril de 2022, la ANM profirió la Resolución No. 190 de 2022, por la cual fueron adoptados los términos de referencia para seleccionar la(s) propuesta(s) más favorable(s) para la adjudicación de contratos especiales de Exploración y Explotación de Minerales en Áreas de Reserva Estratégica Minera para Carbón, cuyo objeto sería: *“...La exploración y explotación de minerales, por cuenta y riesgo del Contratista, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el presente Contrato y en los Términos de Referencia*

---

<sup>9</sup> Expediente electrónico, Documento #108.

*de la Selección Objetiva, en el Área de Reserva Estratégica Minera definida en este Contrato...*

Continuando con su defensa, expresó que el 5 de mayo de 2022 fue publicada en el Diario Oficial la Resolución No. 045 del 3 de mayo de 2022 proferida por la Agencia Nacional de Minería, “...por medio de la cual se delimita y declara un Área de Reserva Estratégica Minera en el territorio nacional y se adoptan otras determinaciones...”, área de reserva estratégica minera que corresponde a la Mina Calenturitas.

Respecto de lo anterior, destacó que en la parte motiva de la citada resolución (de manera previa a su expedición), fue certificado por la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior que no procedía una consulta previa, pues no se había identificado la presencia de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto.

Enfatizó que, el 19 de mayo de 2022, la ANM profirió al Aviso de Convocatoria dirigido a todas las personas naturales y jurídicas habilitadas a efectos de informar formalmente la apertura del proceso de selección objetiva para la adjudicación de las áreas de reserva estratégica minera, previo cumplimiento de la totalidad de requisitos y exigencias detallados en los términos de referencia adoptados por la Resolución 190 del 13 de abril de 2022 con el objeto de, “...*Seleccionar la(s) propuesta(s) más favorable(s) para la adjudicación de Contratos Especiales de Exploración y Explotación de Minerales en Áreas de Reserva Estratégica Minera para Carbón, cuyo objeto será: La exploración y explotación de minerales, por cuenta y riesgo del Contratista, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el presente Contrato y en los Términos de Referencia de la Selección Objetiva, en el Área de Reserva Estratégica Minera definida en este Contrato...*”

Señala que la terminación del Contrato Minero de C.I. Prodeco S.A. no ha derivado ni puede derivar en modo alguno en el desmantelamiento, abandono y cierre de la Mina Calenturitas sino que, por el contrario, la consecuencia es su entrega a la Autoridad Minera en condición productiva para que dicho proyecto carbonífero sea operado por el concesionario que para el efecto seleccione y contrate la ANM; enunciando de igual manera que, no tiene lugar la ejecución de un “Plan de Cierre” de la Mina Calenturitas por parte de C.I. Prodeco S.A.

De otra parte indicó que mediante comunicación de fecha 9 de junio de 2022, C.I. Prodeco S.A. presentó a consideración de la ANLA la actualización del instrumento de manejo y control ambiental aprobado a esa compañía para el proyecto carbonífero Mina Calenturitas, con la finalidad de definir los mecanismos de carácter ambiental que les permitan hacer la transición con pleno cumplimiento de sus obligaciones ambientales, entre la terminación definitiva de su operación minera por la finalización del Contrato Minero y entrega de la infraestructura minera de la mina Calenturitas y el momento en que la ANM reciba dicha infraestructura minera en condición productiva, para la posterior entrega del proyecto minero a un nuevo concesionario que adelante la operación minera en dicho depósito carbonífero, y asuma en consecuencia, las obligaciones mineras y ambientales correspondientes a la nueva explotación minera en la mina Calenturitas.

Prosiguiendo con su defensa, afirmó que C.I. Prodeco S.A. mantiene una constante comunicación con las comunidades del área de influencia directa del proyecto Mina Calenturitas, con las autoridades locales del municipio de Becerril, con los líderes del Corregimiento de la Loma y del municipio de El Paso; realizando reuniones periódicas de socialización, impresiones de boletines de manera anual, publicaciones permanentes en redes sociales. Que realizó mesa de diálogo con los líderes del Corregimiento de Boquerón, municipio de Boquerón el 20 de octubre de 2021 y con los líderes de la Junta de Acción Comunal del Corregimiento de El Hatillo, municipio de El Paso el día 21 de octubre de 2021.

Que además socializa sobre los avances en las grabaciones y emisiones de programas de radio y la atención de PQRS en tiempos oportunos, se hizo referencia

al Programa de Atención de Inquietudes - PAI y se recordó el correo y número de teléfono del coordinador social de la empresa con el que se pueden comunicar permanentemente y el correo [atencioncomunidades@grupoprodeco.com.co](mailto:atencioncomunidades@grupoprodeco.com.co) para la presentación de petición o solicitud ante esa empresa.

En este orden de ideas, relató que ha venido adelantando mesas de diálogo con las comunidades que forman parte del área de influencia directa del proyecto carbonífero mina Calenturitas, consistentes en organizar, facilitar y desarrollar espacios participativos con los grupos de interés en los cuales la compañía les informa acerca las actividades que se desarrollan en este período de transición, al tiempo que atiende las inquietudes, dudas, preguntas y solicitudes que formulan las comunidades, en un contexto de escucha mutua y participación real y efectiva.

También señaló esta accionada, que genera espacios que garantizan de manera efectiva el ejercicio del derecho a la participación por parte de las comunidades y grupos de interés localizados en el área de influencia de la mina calenturitas, espacios en los cuales les informa a dichas comunidades, autoridades locales, líderes sociales y grupos de interés, tanto los avances en la ejecución del Plan de Manejo Ambiental aprobado por la ANLA para el proyecto, como las actividades realizadas y proyectadas en el plan de transición para la entrega del proyecto en condición operativa a la ANM.

En concordancia con lo anterior, recalcó que de conformidad con establecido en la Ficha de Manejo PMA-CAL-S-01 y la Ficha de Seguimiento PMS-CAL-S-015 , el 25 de octubre de 2022, convocó a los líderes sociales y representantes de grupos de interés localizados en el área de influencia directa de la mina Calenturitas, a una reunión a efectuarse el próximo jueves 10 de noviembre de 2022 desde las 8:00 a.m. en la Casa de La Cultura del corregimiento de La Loma, municipio de El Paso, departamento del Cesar, con el propósito de generar espacios de participación.

Lo anterior – considera – implica la participación activa de los líderes sociales y representantes de los correspondientes grupos de interés localizados en el área de influencia de directa de la mina Calenturitas, en la actualización del plan de manejo ambiental presentado a la ANLA, incluyendo la propuesta del Plan de Transición. Agrega que este el espacio propicio y adecuado para que los mencionados actores sociales discutan el contenido de lo expuesto por C.I. Prodeco S.A., y formulen las preguntas, objeciones y propuestas que consideren pertinentes.

Con base en lo anterior, la sociedad demandada se opone a las pretensiones de la demanda por considerar que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los actores. Como excepciones formuló las de: i) *“Inexistencia de violación, vulneración o amenaza de derechos fundamentales de los accionantes por parte de Prodeco”*; ii) *“Carencia Actual de Objeto por Hecho Superado: Espacios de Participación Activa de Líderes Sociales y Representantes de Grupos de Interés localizados en el Área de Influencia de la mina Calenturitas respecto de las Actualizaciones Presentadas por Prodeco a la ANLA para su Evaluación y Aprobación”*; iii) *“La Definición del Balance de Obligaciones Ambientales a cargo de Prodeco es Competencia Exclusiva de la ANLA, sin que el mismo pueda ser Establecido por Terceros Ni ser Objeto de Concertación Previa con Grupos de Interés”*; iv) *“Ausencia del Alegado Derecho a la Consulta Previa”*; v) *“Improcedencia de la Tutela por falta de cumplimiento del requisito de subsidiariedad. Los actores tienen otros mecanismos de defensa judiciales”*; vi) *“Improcedencia de la Tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Los actores no han acreditado tal perjuicio irremediable”*; vii) *“Falta de Legitimidad en la Causa por Activa: No todos los actores forman parte del área de influencia directa del proyecto mina Calenturitas, particularmente quienes se encuentran en el departamento del Magdalena, zona del país que escapa por completo al ámbito del proyecto carbonífero localizado en el centro del departamento del Cesar”*; viii) *“Carencia absoluta de fundamentación fáctica real y, por tanto, inexistencia de causa petendi en la demanda de tutela”*; ix) *“Otra contradicción insalvable de la demanda de tutela”*

En virtud de lo expresado, C.I. Prodeco S.A. pidió: se declare improcedente la acción de tutela; en subsidio se desestimen las pretensiones de la tutela.

#### IV.- CONSIDERACIONES.

##### 4.1.- CUESTIÓN PREVIA.

Tanto C.I. Prodeco S.A., como las Compañías Carbones de la Jagua S.A. (CDJ), Consorcio Minero Unido S.A. (CMU) y Carbones El Tesoro S.A. (CET), en sus respectivas contestaciones de tutela (acápites de pruebas), solicitaron oficiar a la Subdirección Técnica de Consulta Previa del Ministerio del Interior a fin de que allegara al expediente la Resolución número ST-0191 de 9 marzo de 2022, acto mediante el cual resolvió que no procede la consulta previa con comunidades étnicas para la medida administrativa de delimitación y declaratoria de Áreas de Reserva Estratégica Mineras en las zonas en las cuales se localizan las minas Calenturitas y La Jagua (acto citado en la parte motiva de la Resolución No. 045 del 3 de mayo de 2022 proferida por la Agencia Nacional de Minería).

El Despacho no estimó necesario decretar dicha prueba, toda vez que, la Resolución número ST-0191 de 9 marzo de 2022, fue allegada por las mencionadas sociedades de explotación minera en cada uno de sus escritos de contestación de tutela, a través de las siguientes rutas (enlaces):

- a) <https://drive.grupoprodeco.com.co/index.php/s/Ft9GQBQBwcfywP7>  
Clave de Acceso: Calenturitas04489  
Prueba documental N° 10 – Página 71
- b) <https://drive.grupoEmpresasMineras.com.co/index.php/s/Za8QGdFC2qi3Q53>  
Clave de Acceso: Jagua285190  
Prueba documental N° 10 – Página 71

##### 4.2.- PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

###### 4.2.1. *Legitimación por activa*

El artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona que considere que la actuación u omisión de una autoridad o, en ciertos casos, de un particular, amenaza o vulnera sus derechos fundamentales puede interponer acción de tutela “*por sí misma o por quien actúe en su nombre*”. En desarrollo de lo anterior, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 define los titulares de la acción. En concreto, consagra que podrá ser interpuesta: (i) directamente por el interesado; (ii) por intermedio de un representante legal; caso de los menores de edad y las personas jurídicas; (iii) mediante apoderado judicial; (iv) por medio de un agente oficioso; o, (v) a través de la Defensoría del Pueblo o del personero municipal. En ese sentido, los titulares de los derechos comprometidos son quienes tienen legitimación por activa para reclamar la protección del juez de tutela directa o indirectamente.

En el sub-júdice el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Minera y Energética SINTRAMINERGETICA; Álvaro Castro Meriño (Miembro de la Junta de Acción Comunal de la Urbanización Sororia del Municipio de La Jagua de Ibirico); La Asamblea Campesina del Cesar; El Consejo Comunitario Caño Candela del Municipio de Becerril; NAYIBETH OROZCO BARRAZA (Lideresa social y edil de todo el corregimiento de cordobita); JESUALDO VEGA CAMACHO (Líder comunitario de la vereda del Hatillo); MARTA ISABEL AVENDAÑO CARO (Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Don Jaca); La Asociación de Usuarios Campesinos del Municipio de El Paso – Cesar – ANUC; LUIS GUILLERMO CABRALES IMBRETH (Líder indígena Yukpa y Secretario General de las autoridades del pueblo Yukpa y parte del equipo de trabajo del resguardo Sokorhpa); RAFAEL MINDIOLA (Miembro del Consejo Comunitario De Afrodesendientes de La Victoria de San Isidro- COAFROVIS- Corregimiento del Municipio de la Jagua de Ibirico); La Asociación Red de Mujeres del Municipio de El Paso – Cesar; El Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la industria del Carbón (SINTRACARBÓN),

a través de apoderada judicial promovieron la acción de tutela en búsqueda de la protección de los derechos a la consulta previa, al territorio, a la participación ciudadana, al acceso a la información, transparencia y acceso a medios digitales, a la alimentación, entre otros. Ello con ocasión del inicio – por parte del Estado Colombiano – del trámite para la actualización de los planes de cierre aprobados mediante las Resoluciones 453 del 28 de abril de 2016 (Mina Calenturitas) y 1343 del 9 de julio de 2019 (Mina La Jagua) a fin de determinar las obligaciones ambientales y sociales pendientes, que el Grupo Prodeco (C.I. Prodeco S.A., Carbones de la Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A.), debe cumplir dentro del Plan de Manejo Ambiental, debido a su renuncia<sup>10</sup>, a continuar explotando las minas de carbón de La Jagua y Calenturitas.

Para el Juzgado el requisito de la legitimación por activa está satisfecho porque quienes acuden al sub-lite en calidad de actores consideran afectados los derechos fundamentales invocados, en virtud del inicio del trámite para la actualización de los planes de cierre para determinar las obligaciones ambientales y sociales pendientes, que el Grupo Prodeco – afirman – debe cumplir; amén que acuden al presente proceso a través de apoderada judicial.

#### *4.2.2. Legitimación por pasiva*

La legitimación por pasiva refiere a la aptitud legal que tiene una persona para responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental invocada. Según el artículo 86 de la Constitución y los artículos 1° y 5° del Decreto 2591 de 1991, por regla general, dicha aptitud puede predicarse de las entidades públicas. Solo, en ciertos eventos, es atribuible a los particulares.

En el presente asunto, estima el Despacho satisfecho este requisito, puesto que las accionadas ANLA, ANM, Ministerio de Minas, Ministerio de Ambiente, Ministerio del Interior - DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE CONSULTA PREVIA y el Grupo Prodeco (C.I. Prodeco S.A., Carbones de La Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A.) de una u otra forma han intervenido en los hechos objeto de debate o tienen responsabilidad de hacer cumplir el ordenamiento jurídico en lo pertinente. No obstante lo anterior, en la parte resolutive de este proveído se impartirán órdenes a cargo de una (o unas) demandada(s) y se absolverá(n) a la(s) restante(s); ello dependiendo de la constatación de amenaza o vulneración de derechos fundamentales a cargo de alguna(s) de las accionada(s).

#### *4.2.3.- Inmediatez.*

El Juzgado estima igualmente satisfecho este requisito, pues se advierte una actuación diligente y oportuna de los actores; ello teniendo que las actuaciones (u omisiones) que se señalan como transgresoras de derechos fundamentales, son actuales, puesto que a través de este recurso de amparo pretenden se les escuche y/o permita su intervención dentro del trámite para la actualización de los planes de cierre aprobados mediante las Resoluciones 453 del 28 de abril de 2016 (Mina Calenturitas) y 1343 del 9 de julio de 2019 (Mina La Jagua) a fin de determinar las obligaciones ambientales y sociales pendientes, que el Grupo Prodeco (C.I. Prodeco S.A., Carbones de la Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A.), debe cumplir dentro del Plan de Manejo Ambiental, debido a su renuncia, a continuar explotando las minas de carbón de La Jagua y Calenturitas.

#### *4.2.4.- Subsidiariedad*

El Decreto 2591 de 1991 establece expresamente que solo procede la tutela cuando “*el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial*”. Entonces, la procedencia de la acción está condicionada por el principio de subsidiariedad. Entonces, la tutela no puede desplazar los recursos ordinarios o extraordinarios de defensa, a menos que exista un perjuicio irremediable. De allí que, en términos generales, “*la tutela no es un medio adicional o complementario [de protección]*”. La inobservancia de este principio es causal de improcedencia del amparo. Por tanto,

---

<sup>10</sup> Carbones El Tesoro en julio de 2020; y C.I. Prodeco S.A., C.D.J. y C.M.U. en febrero de 2021.

ante la existencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz, la consecuencia directa es que el juez constitucional no puede entrar a discernir el fondo del asunto planteado.

Este requisito también se estima acreditado en este asunto, pues en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha advertido que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe otro mecanismo judicial de protección efectiva del derecho a la consulta previa, más que la acción de tutela (ver sentencias SU-217 de 2017, SU-123 de 2018, SU-111 de 2020, entre otras). No puede perderse de vista que el derecho a la consulta previa es uno de los que se estiman vulnerados por los actores en el presente proceso.

Despejado lo anterior, se abordará el fondo del asunto.

4.3.- PROBLEMA JURÍDICO. Corresponde a este Despacho determinar si las accionadas están vulnerando los derechos fundamentales a la consulta previa, a la participación, al acceso a la información, entre otros, de quienes conforman el extremo demandante, con ocasión de la presunta falta de consulta y participación de estos dentro del trámite para la actualización de los planes de cierre aprobados mediante las Resoluciones 453 del 28 de abril de 2016 (Mina Calenturitas) y 1343 del 9 de julio de 2019 (Mina La Jagua) a fin de determinar las obligaciones pendientes, que el Grupo Prodeco (C.I. Prodeco S.A., Carbones de la Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A.), debe cumplir dentro del Plan de Manejo Ambiental, debido a su renuncia<sup>11</sup>, a continuar explotando las minas de carbón de La Jagua y Calenturitas.

#### 4.4.- PREMISAS NORMATIVAS.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948), en su artículo XX consagró el derecho al sufragio y participación en el gobierno en los siguientes términos:

“Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

En el mismo sentido, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estableció que los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas, deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad. Dice la norma:

“Artículo 23º  
Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

Por su parte, el art. 2 de la Constitución Política de Colombia, reza:

---

<sup>11</sup> Carbones El Tesoro en julio de 2020; y C.I. Prodeco S.A., C.D.J. y C.M.U. en febrero de 2021.

“ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.” (subrayas fuera de texto).

En concordancia con lo anterior, el artículo 40 *ibídem*, señala:

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad.

La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.” (el subrayado es nuestro).

En el mismo sentido, el 79 *ejusdem*, estipula:

Artículo 79. 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.”

De otra parte, el párrafo del art. ARTÍCULO 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 de 2015 (Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible), consagra:

“PARÁGRAFO 1. La autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.

...”

De igual forma, el art. 2.2.2.3.9.2. del decreto en mención, establece:

“ARTÍCULO 2.2.2.3.9.2. De la fase de desmantelamiento y abandono. Cuando un proyecto, obra o actividad requiera o deba iniciar su fase de desmantelamiento y abandono, el titular deberá presentar a la autoridad ambiental competente, por lo menos con tres (3) meses de anticipación, un estudio que contenga como mínimo:

- a) La identificación de los impactos ambientales presentes al momento del inicio de esta fase;
- b) El plan de desmantelamiento y abandono; el cual incluirá las medidas de manejo del área, las actividades de restauración final y demás acciones pendientes.
- e) Los planos y mapas de localización de la infraestructura objeto de desmantelamiento y abandono;
- d) Las obligaciones derivadas de los actos administrativos identificando las pendientes por cumplir y las cumplidas, adjuntando para el efecto la respectiva sustentación;
- e) Los costos de las actividades para la implementación de la fase de desmantelamiento y abandono y demás obligaciones pendientes por cumplir.

La autoridad ambiental en un término máximo de un (1) mes verificará el estado del proyecto y declarará iniciada dicha fase mediante acto administrativo, en el que dará por cumplidas las obligaciones ejecutadas e impondrá el plan de desmantelamiento y abandono que incluya además el cumplimiento de las obligaciones pendientes y las actividades de restauración final.

Una vez declarada esta fase el titular del proyecto, obra o actividad deberá allegar en los siguientes cinco (5) días hábiles, una póliza que ampare los costos de las actividades descritas en el plan de desmantelamiento y abandono, la cual deberá estar constituida a favor de la autoridad ambiental competente y cuya renovación deberá ser realizada anualmente y por tres (3) años más de terminada dicha fase.

Aquellos proyectos, obras o actividades que tengan vigente una póliza o garantía bancaria dirigida a garantizar la financiación de las actividades de desmantelamiento, restauración final y abandono no deberán suscribir una nueva póliza sino que deberá allegar copia de la misma ante la autoridad ambiental, siempre y cuando se garantice el amparo de los costos establecidos en el literal e) del presente artículo.

Una vez cumplida esta fase, la autoridad ambiental competente deberá mediante acto administrativo dar por terminada la Licencia Ambiental.

PARÁGRAFO 1. El área de la licencia ambiental en fase de desmantelamiento y abandono podrá ser objeto de licenciamiento ambiental para un nuevo proyecto, obra o actividad, siempre y cuando dicha situación no interfiera con el desarrollo de la mencionada fase.

PARÁGRAFO 2. El titular del proyecto, obra o actividad deberá contemplar que su plan de desmantelamiento y abandono, además de los requerimientos ambientales, contemple lo exigido por las autoridades competentes en materia de minería y de hidrocarburos en sus planes específicos de desmantelamiento, cierre y abandono respectivos.”

De otro lado, se tiene que el artículo 3 del decreto 3573 de 2011, en sus numerales 2 y 4, consagra como funciones de la ANLA, entre otras, las siguientes: “2. *Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.*” (...) “4. *Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.*”

#### 4.5.- ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES.

En cuanto a la participación como materialización del derecho de acceso a la información de las comunidades étnicas, la Corte Constitucional en sentencia T-219 de 2022 se pronunció en los siguientes términos:

“El acceso a la información como garantía indispensable para materializar la participación de las comunidades étnicas en las decisiones que les afectan

...La información es el punto de partida y eje central de los procesos relacionados con la participación de los pueblos indígenas y tribales en las decisiones que los afectan. De su suministro, disposición y comprensión, depende que los colectivos étnicos

construyan un concepto cierto del proyecto, su alcance e impacto en la comunidad. Sin ella, es imposible que los grupos étnicamente diversos reconozcan su posición ante cualquier medida o proyecto y puedan decidir manifestarse o no sobre la medida a desarrollar. Por esa razón, el derecho de acceso a la información es un instrumento poderoso de reflexión-acción tanto individual, como colectiva.

Bajo esa perspectiva, la jurisprudencia ha reconocido que el acceso a la información sobre las decisiones que la administración pretende adoptar, por parte de las comunidades involucradas, es trascendental para determinar los efectos de una medida sobre la idiosincrasia del colectivo. Solo, a partir de esos datos, el grupo étnico puede: (i) reconocer de forma detallada y específica el alcance de la intervención; (ii) visibilizar las incompatibilidades, problemáticas e inquietudes que le genera el asunto; (iii) participar del proceso que deben adelantar los particulares y las autoridades para determinar el grado de afectación del proyecto; (iv) evidenciar los mecanismos ligados a la superación de las dificultades; y, (v) solventar las dudas sobre la medida. Para la Corte, la falta de información al respecto implica una reducción de las posibilidades de interacción entre las culturas. De ahí la importancia de suministrar información clara, veraz, oportuna y suficiente sobre el proyecto al grupo étnico relacionado. Esto le permitirá decidir, de forma consciente, si participa o no de la toma de decisiones que involucra la medida a desarrollar, a partir de una evaluación de los datos suministrados a la luz de su cosmovisión específica.

En ese sentido, este Tribunal ha señalado que es fundamental que los pueblos indígenas y tribales comprendan plenamente la información sobre el proyecto o la medida a implementar. Eso significa que estos colectivos tienen derecho a *“obtener la información [de la iniciativa a implementar] completa y en un lenguaje claro, así como intervenir y comunicar sus intereses”*. Por esa razón, los simples actos de información o notificación dirigidos a la comunidad no satisfacen este deber. Las autoridades y los particulares involucrados deben poner en conocimiento de las comunidades los pormenores del plan a implementar. Ese es el punto de partida del diálogo intercultural y del reconocimiento de los impactos específicos de la decisión para que las comunidades desplieguen los mecanismos que requieren para asegurar ser escuchadas en el proceso. De esa manera, los grupos étnicos tienen una verdadera incidencia en los proyectos y planes estatales a partir de su cosmovisión, en concreto, en función del pluralismo y de la diversidad consagrada en la Constitución.

...En suma, las autoridades deben garantizar que las comunidades étnicamente diversas que puedan resultar impactadas por el desarrollo de un proyecto o plan estatal accedan a información clara, veraz, oportuna y suficiente sobre la iniciativa. Para cumplir con esta obligación, las autoridades y particulares involucrados deben poner a disposición de los pueblos indígenas y tribales los pormenores del proyecto en un lenguaje claro que les permita evaluar los efectos de la medida desde su cosmovisión. De esta manera, los simples actos de comunicación o notificación de las decisiones resultan insuficientes para garantizar el acceso a la información en este escenario.

#### Modalidades de participación de las comunidades étnicas

...Tal y como se señaló previamente, el encuentro intercultural que garantiza la participación de las comunidades en las decisiones del Estado puede adquirir varias modalidades. Esto depende del nivel de afectación que la iniciativa genere en los colectivos étnicos. En concreto, la participación a la que tienen derecho los grupos étnicos puede desplegarse a través de los siguientes mecanismos:

(i) La simple participación. Según el artículo 40 superior, todos los ciudadanos pueden *“participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”*. Eso significa que las personas tienen derecho a participar: (a) de los procesos de toma de decisiones relacionados con su esfera vital; (b) en los diversos aspectos de la vida socioeconómica; y, (c) en las decisiones que adopte el Estado. Lo expuesto, a través de los mecanismos de participación existentes. En el caso de las comunidades étnicas, esta garantía les permite participar de las *“decisiones que le[s] conciernen o que afecten directa o indirectamente su esfera vital”* y cultural. Además, tiene un carácter reforzado porque contribuye al propósito de erradicar la discriminación histórica referida previamente.

(ii) La consulta previa. Este mecanismo es una forma particular y específica de participación que tienen los grupos étnicos en relación con cualquier medida que los

afecte directamente. Corresponde a “un proceso de carácter público, especial, obligatorio, intercultural e interinstitucional, que debe realizarse previamente a la adopción, decisión o ejecución de alguna medida (...) susceptible de afectar directamente sus formas y sistemas de vida, o su integridad étnica, cultural, espiritual, social y económica”. Esta modalidad permite que los colectivos étnicos manifiesten su postura en relación con los planes de la sociedad mayoritaria para armonizar ambas perspectivas. La Sala profundizará en este mecanismo más adelante.

(iii) El consentimiento previo, libre e informado. Bajo esta modalidad, resulta necesario que el Estado busque de manera especial un acuerdo con la comunidad. Es excepcional y solo opera cuando la medida por adoptar implica “i) el traslado o reubicación del pueblo indígena o tribal de su lugar de asentamiento; ii) (...) un alto impacto social, cultural y ambiental (...) que pone en riesgo su subsistencia; o iii) (...) el almacenamiento o depósito de materiales peligrosos –tóxicos- en sus tierras y territorios”.

En líneas ulteriores del mismo pronunciamiento (T-219-2022), el alto tribunal se refirió al derecho fundamental a la consulta previa, su naturaleza y alcance, de la siguiente manera:

“El derecho fundamental a la consulta previa. Naturaleza y alcance

...La consulta previa es un mecanismo específico que tienen las comunidades étnicas para participar de la toma de decisiones de la administración sobre los proyectos que las afectan directamente. Según el Convenio 169 de la OIT, la consulta previa es un deber del Estado, siempre que los pueblos indígenas y tribales puedan verse afectados directamente por alguna medida administrativa o legislativa en su vida. Además, tiene cuatro ejes: “la autonomía de los pueblos indígenas y tribales, el respeto por la diferencia cultural, la defensa de los territorios y la participación”.

Con fundamento en el bloque de constitucionalidad, esta Corporación ha considerado que la consulta previa, en sí misma, es un derecho fundamental de las comunidades étnicas, que preserva su identidad. Asegurarla es una labor tanto de las autoridades estatales, como de los particulares, quienes deben coadyuvar en ese esfuerzo.

El Convenio 169 establece que son titulares de este derecho “los pueblos indígenas y tribales”. En todo caso, la jurisprudencia ha reconocido que la consulta previa tiene una titularidad más amplia. Para la Corte, están legitimados por activa para reclamar este derecho todos los grupos étnicos nacionales sobre los cuales pueda predicarse la existencia de “rasgos culturales y sociales compartidos u otra característica que [los] disting[an] de la sociedad mayoritaria [y] (...) [generen] conciencia sobre su pertenencia a un grupo humano étnicamente diverso”. Es decir, aquellos colectivos identificables como culturalmente distintos (elemento objetivo), que se auto reconocen como tal y como parte de un grupo minoritario (elemento subjetivo). En concreto, este Tribunal ha considerado que los pueblos indígenas, comunidades negras, raizales, palenqueras y ROM son titulares del derecho a la consulta previa. Esa perspectiva fue acogida por el Ejecutivo en la Directiva Presidencial N°01 de 2010.

(...)

... La consulta previa solo procede cuando existe una afectación directa. Es decir, al comprobar que el plan o proyecto a desarrollar impacta de forma directa la vida comunitaria del grupo étnico, su dinámica, sus costumbres, su cosmovisión o su identidad. Su propósito es lograr la aquiescencia de los pueblos interesados. En ningún caso, dicha garantía implica un poder de veto. Sin embargo, la falta de acuerdo no habilita al Estado para que ejecute la medida arbitrariamente. Por el contrario, supone aplicar los principios de proporcionalidad y razonabilidad, durante la realización del plan o proyecto, para garantizar la coexistencia de ambas culturas en la mayor medida de lo posible.

... En ese sentido, la consulta previa implica un ejercicio de diálogo intercultural que permite la coexistencia participativa, efectiva y respetuosa de sistemas culturales distintos. Para satisfacer esta obligación, las autoridades deben garantizar que los grupos étnicos participen de forma activa y efectiva en las decisiones relacionadas con las medidas que incidan o puedan incidir en su vida. Dicha interacción ocurre

entre comunidades que, materialmente, no están en las mismas condiciones. De esta manera, las autoridades deben compensar las diferencias para poder consolidar un encuentro digno entre ellas. Es decir, garantizar una participación en igualdad de condiciones y oportunidades que impida que alguna cultura se imponga frente a la otra, en desconocimiento de sus valores y entramados culturales. Lo anterior, porque la Constitución proscribió tácitamente “la superioridad de una u otra perspectiva, cosmogonía, ideología, forma de vida o sistema de conocimiento determinado”.

#### 4.6.- CASO CONCRETO.

Como se dijo en líneas anteriores, quienes integran el extremo demandante pretende se les amparen sus derechos fundamentales a la consulta previa, al territorio, a la participación ciudadana, al acceso a la información, transparencia y acceso a medios digitales, a la alimentación, al medio ambiente, y al agua de las comunidades y organizaciones demandantes; en consecuencia, se ordene (entre otras medidas):

- (i) La suspensión del trámite ambiental de aprobación del documento de plan de cierre minero parcial presentado por la empresa Prodeco S.A. en Junio de 2022, hasta tanto se garantice la participación efectiva y consulta de las comunidades afectadas del corredor minero. (sic)
  - (ii) A las entidades demandantes (sic) respetar y observar los derechos fundamentales y colectivos de los ciudadanos y comunidades afectadas por la explotación de carbón de las minas la jagua y Calenturitas. (sic)
  - (iii) Al Estado Colombiano que haga público el documento propuesto y diseñado por Prodeco S.A. de PLAN DE CIERRE PARCIAL de las minas Calenturitas y la Jagua, esto con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información de las comunidades, sindicatos, víctimas, entes territoriales, gobiernos municipales y organismos de control. (sic)
- ...

En el proceso no es objeto de discusión lo siguiente:

i.- Que el proyecto “*Exploración, Construcción y Montaje de Carbonífera a Cielo Abierto denominado Proyecto Carbonífero Calenturitas, en el Departamento del Cesar*”, se localiza en el departamento del Cesar en los municipios de La Jagua de Ibirico, Becerril y el Paso. El polígono minero de la mina Calenturitas posee una extensión de 6.677 Has.

ii.- Que el proyecto minero “La Jagua” se localiza en el centro del departamento del Cesar, en jurisdicción de los municipios de Becerril y La Jagua de Ibirico, a 17 km y 1 km, respectivamente. El polígono minero que conforma el proyecto se ubica específicamente en inmediaciones de los centros poblados de Estados Unidos, perteneciente al municipio de Becerril y centro poblado La Victoria, del municipio de la Jagua de Ibirico. El polígono minero cuenta con 2.863 hectáreas.

iii.- Que el proyecto denominado “*Exploración, Construcción y Montaje de Carbonífera a Cielo Abierto Denominado Proyecto Carbonífero Calenturitas*” cuenta con Plan de Manejo Ambiental aprobado a través de la Resolución 895 del 24 de mayo de 2007, contenido en el expediente LAM2622 y el proyecto “*Explotación Integral De Carbón Del Flanco Occidental del Sinclinal de La Jagua de Ibirico*”, cuenta con Plan de Manejo Ambiental Unificado establecido mediante la Resolución 2375 del 18 de diciembre de 2008, obrante en el expediente LAM1203.

iv.- Que para proyecto “*Explotación Integral De Carbón Del Flanco Occidental Del Sinclinal De La Jagua De Ibirico*” (Expediente LAM1203), el Plan de cierre vigente corresponde a la versión presentada en la modificación objeto de la Resolución 1343 del 9 de julio de 2019, la cual, en su artículo décimo séptimo, modificó el numeral 2.4 del artículo noveno de la Resolución 2375 del 18 de diciembre de 2008, en el sentido de adicionar unos términos y condiciones impuestos en el Plan de cierre.

v.- Que mediante Auto 11384 del 29 de diciembre de 2021 la ANLA requirió a la Operación Conjunta de las sociedades CARBONES DE LA JAGUA S.A,

CARBONES EL TESORO S.A. y CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. presentar la actualización del Plan de Cierre Temporal del proyecto, en el término de seis (6) meses; y que, mediante Auto 5519 del 15 de julio de 2022, la ANLA prorrogó el plazo establecido en el artículo primero del Auto 11384 del 29 de diciembre de 2021, por el término de dos (2) meses, contados a partir del vencimiento del término inicialmente otorgado para presentar la actualización del Plan de Cierre, Desmantelamiento y abandono del proyecto.

vi.- Que en cuanto al proyecto carbonífero calenturitas se refiere, mediante Auto 9379 del 5 de noviembre de 2021, se requirió a la sociedad C.I. PRODECO S.A. la presentación de la actualización del Plan de Cierre, Desmantelamiento y Abandono, otorgándose un término de seis (6) meses para tal fin; y que, por intermedio del Auto 3882 del 25 de mayo de 2022, se prorrogó por el término de un (1) mes, el plazo establecido en el Auto 9379, para presentar la actualización del respectivo Plan de Cierre.

vii.- Que C.I. PRODECO S.A., a través de la comunicación con radicado 2022117115-1-000 del 9 de junio de 2022, presentó la actualización del Plan de Cierre, Desmantelamiento y Abandono para el proyecto minero denominado *“Exploración, construcción y montaje de carbonífera a cielo abierto denominado Proyecto Carbonífero Calenturitas”*, el cual a la fecha se encuentra en estudio por parte del equipo técnico y jurídico de la región Caribe Pacífico de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-

viii.- Que a la Operación Conjunta de las sociedades CARBONES DE LA JAGUA S.A, CARBONES EL TESORO S.A. y CONSORCIO MINERO UNIDO S.A., mediante oficio No. 2022188442-1-000 del 30 de agosto de 2022, radicaron la actualización del Plan de Cierre, Desmantelamiento y Abandono para el proyecto minero denominado *“Explotación Integral De Carbón Del Flanco Occidental Del Sinclinal De La Jagua De Ibirico”*, el cual a la fecha se encuentra en estudio por parte del equipo técnico y jurídico de la región Caribe Pacífico de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA-

ix.- Que mediante Resolución ST-0191 de 9 marzo de 2022, la Subdirección Técnica de Consulta Previa del Ministerio del Interior resolvió que no procede la consulta previa con comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rom para el “PROYECTO DE DELIMITACIÓN Y DECLARACIÓN DE ÁREAS DE RESERVA ESTRATÉGICA MINERA – BLOQUES 19 Y 20”, localizado en jurisdicción de los municipios de Becerril, El Paso y La Jagua de Ibirico, en el departamento de Cesar<sup>12</sup> (acto citado en la parte motiva de la Resolución No. 045 del 3 de mayo de 2022 proferida por la Agencia Nacional de Minería).

#### 4.7.- SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO.

##### 4.7.1. Del derecho a la consulta previa.

El Despacho no amparará el derecho a la consulta previa invocado por los demandantes, pues los proyectos carboníferos Calenturitas y La Jagua se encuentran en etapa de actualización de los planes de cierre (la cual surgió en razón de una obligación establecida en los Instrumentos de Manejo y Control Ambiental), no ante un trámite de licenciamiento o evaluación de una licencia ambiental. Adicionalmente, porque mediante Certificación No.198 del 10 de febrero de 2014 la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior<sup>13</sup> hizo saber que no se registraba la presencia de Comunidades Indígenas, Rom, Minorías, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en el área del proyecto: CONCESIÓN MINERA N° 044 DE 1989, PARA LA OPERACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LA MINA CARBONIFERA CALENTURITAS, localizado en jurisdicción de los municipios de La Jagua de Ibirico, Becerril y El Paso, departamento del Cesar.

<sup>12</sup> Zonas en las cuales se localizan las minas Calenturitas y La Jagua.

<sup>13</sup> Expediente electrónico, Documento #41.

Y si bien, el anterior requisito, esto es, el de la certificación sobre la presencia de comunidades étnicas que hace necesaria la consulta previa (etapa 1), consagrado por la Directiva Presidencial N°10 del 7 de noviembre de 2013<sup>14</sup>, fue sustituido a través de la Directiva Presidencial N°8 del 9 de septiembre de 2020 por el de la “*determinación de procedencia de la consulta previa*”, lo cierto es que, el presente proceso no da cuenta de una afectación directa a las comunidades presentes en la zona de influencia de los proyectos carboníferos en cuestión. No existe evidencia alguna al respecto.

En este punto, valga resaltar que mediante Resolución ST-0191 de 9 marzo de 2022, la Subdirección Técnica de Consulta Previa del Ministerio del Interior resolvió que no procede la consulta previa con comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rom para el “PROYECTO DE DELIMITACIÓN Y DECLARACIÓN DE ÁREAS DE RESERVA ESTRATÉGICA MINERA – BLOQUES 19 Y 20”, localizado en jurisdicción de los municipios de Becerril, El Paso y La Jagua de Ibirico, en el departamento de Cesar<sup>15</sup> (acto citado en la parte motiva de la Resolución No. 045 del 3 de mayo de 2022 proferida por la Agencia Nacional de Minería).

Le asiste razón entonces al Grupo Prodeco (C.I. Prodeco S.A., Carbones de la Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A.), cuando alega la ausencia de vulneración del derecho a la consulta previa.

#### 4.7.2.- Del derecho a la participación.

No obstante lo expresado en párrafos precedentes, considera el Despacho que en el sub-júdice está siendo transgredido el derecho de los actores a la participación, toda vez que, según se indica el escrito de la demanda, no se les ha permitido la intervención<sup>16</sup> en el trámite de la actualización de los planes de cierre aprobados mediante las Resoluciones 453 del 28 de abril de 2016 (Mina Calenturitas) y 1343 del 9 de julio de 2019 (Mina La Jagua) a fin de determinar las obligaciones pendientes, que el Grupo Prodeco (C.I. Prodeco S.A., Carbones de la Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A.), debe cumplir dentro del Plan de Manejo Ambiental, debido a su renuncia, a continuar explotando las minas en mención.

Se recuerda que – de acuerdo a la jurisprudencia de la guardiana de la Constitución<sup>17</sup> - la participación es un principio de aplicación transversal que ostenta un carácter universal y expansivo. Universal, explica la Corte, porque “*compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados*” y porque se apoya en una noción política que se nutre de todo lo que “*vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social*”. Expansivo, precisa el alto tribunal, porque su dinámica encauza el conflicto social a través del respeto “*y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que ha de ampliarse progresivamente, conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción*”<sup>18</sup>.

Bajo este panorama, estima el Despacho que quienes conforman el extremo accionante, de conformidad con los artículos XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 23 de la CADH; 2 y 40 de la Constitución Política Colombiana, tienen derecho a la participación en el trámite de la actualización de los planes de cierre aprobados mediante las Resoluciones 453 del 28 de abril de 2016 (Mina Calenturitas) y 1343 del 9 de julio de 2019 (Mina La Jagua); lo anterior en virtud de que, en dichos documentos (actualizaciones planes de cierre) se adoptarán decisiones relacionadas con el entorno económico, social, laboral y ambiental, de la comunidad que hace presencia en la zona de influencia

<sup>14</sup> Que estableció la “[g]uía para la realización de Consulta Previa con Comunidades étnicas”

<sup>15</sup> Zonas en las cuales se localizan las minas Calenturitas y La Jagua.

<sup>16</sup> Nos encontramos ante una negación indefinida a voces del art. 167 del C.G.P., lo que implica, de contera, la inversión de la carga de la prueba.

<sup>17</sup> Sentencia SU-133 de 2017.

<sup>18</sup> Sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes).

de los proyectos carboníferos (La Jagua, El Paso, Becerril, etc), lo cual afectará de una u otra forma su esfera vital y cultural.

No comparte esta Judicatura el argumento planteado por las sociedades que integran el Grupo Prodeco cuando dejan entrever que en la etapa de definición de la matriz de las obligaciones a su cargo no se requiere de socialización, ya que, precisamente por el carácter universal y expansivo del derecho a la participación, sobre todo en escenarios en los que pueda verse afectada la comunidad, no distingue etapas (previa o posterior a la adopción de una decisión por parte de la ANLA), tampoco que el afectado con la medida corresponda o no a una comunidad étnica.

Estima el Despacho que dicho principio (participación) cobra mayor relevancia en esta etapa de gestación, discusión y aprobación de obligaciones, a fin de que la ciudadanía pueda conocer de primera mano las determinaciones que les puedan afectar; y de alguna forma expresar sus inquietudes y/o reparos ante las mismas.

De otro lado, no desconoce el Despacho que las compañías que hacen parte del Grupo Prodeco han propiciado lo que las misma llama “*espacios de escucha mutua y participación*” de la comunidad localizada en el área de influencia directa de sus proyectos carboníferos (La Jagua y Calenturitas), ello a juzgar por las fotografías y planillas de asistencia correspondientes a reuniones llevadas a cabo los días 20 y 21 de octubre de 2021 con autoridades locales del Municipio de Becerril, con líderes del Corregimiento de La Loma, Municipio de El Paso, Líderes de la Junta de Acción Comunal del Corregimiento de El Hatillo, Municipio de El Paso, con los líderes del Corregimiento de Boquerón, asimismo por la apertura de los canales de comunicación [atencioncomunidades@grupoprodeco.com.co](mailto:atencioncomunidades@grupoprodeco.com.co) y [atencioncomunidades@grupolasEmpresasMineras.com.co](mailto:atencioncomunidades@grupolasEmpresasMineras.com.co); sin embargo, tampoco puede soslayarse que en fecha ulterior a aquella en la que se produjeron aquellos “*espacios de escucha mutua y participación*”, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales requirió al Grupo Prodeco para que actualizara los planes de cierre de sus minas (Calenturitas y La Jagua) y posterior a estos requerimientos (y hasta la fecha de expedición de esta sentencia) no existe prueba de diálogo y/o participación con la comunidad eventualmente afectada.

En efecto, con relación al proyecto “*Explotación Integral de Carbón del Flanco Occidental del Sinclinal de la Jagua de Ibirico*” la ANLA mediante auto 11384 del 29 de diciembre de 2021 requirió a las compañías CARBONES DE LA JAGUA S.A., CARBONES EL TESORO S.A. y CONSORCIO MINERO UNIDO S.A. para que presentaran la actualización del plan de cierre en el término de 6 meses; plazo que fue prorrogado por el término de dos meses a través del auto 5519 del 15 de julio de 2022. En lo que respecta al proyecto “*Exploración, Construcción y Montaje de Carbonífera a Cielo Abierto Denominado Proyecto Carbonífero Calenturitas*” el requerimiento de actualización del plan de cierre se efectuó a C.I. Prodeco S.A. mediante auto 9379 del 5 de noviembre de 2021 (ello se extrae del informe rendido ante esta Judicatura por parte de la ANLA).

En todo caso, en el expediente se echan de menos los “*espacios de escucha mutua y participación*”, a partir de los requerimientos de actualización de planes de cierre efectuados por la ANLA a través de los autos 11384 del 29 de diciembre de 2021 y 9379 del 5 de noviembre de 2021 (y hasta la fecha de expedición de esta sentencia).

Ahora, en cuanto las convocatorias efectuadas por el Grupo Prodeco para reunirse con los líderes y organizaciones sociales con presencia en la zona de influencia de los proyectos carboníferos La Jagua y Calenturitas, los días 8 y 10 de noviembre hogaño, en los municipios de La Jagua de Ibirico y El Paso (respectivamente), con el propósito de generar espacios de participación; resulta importante poner de relieve que por el carácter universal y expansivo del derecho a la participación de los actores en las decisiones que pudieren afectarles, el mismo no se agota con dichas reuniones. Se estima que el derecho a la participación debe garantizarse hasta la adopción de una decisión definitiva al respecto.

Así las cosas, en el sentir de esta unidad judicial, no se está garantizando a la comunidad con presencia en la zona de influencia de los proyectos carboníferos que eventualmente se verán afectados con la actualización de los planes de cierre (por parte de PRODECO) el derecho a la participación en las decisiones que pudieren perjudicarlo.

#### 4.7.3.- Del derecho de las víctimas del conflicto armado.

Se pide en la demanda de tutela:

“Que en la fase de diseño del plan de cierre de las operaciones de GLENCORE y su filial PRODECO se adopten medidas especiales frente a las víctimas del conflicto armado dado los cuestionamientos en las que se encuentra vinculada (sic) y la necesidad que exista una expresión y compromiso público de esta empresa de responder en caso de que la justicia Colombiana así lo determine, con el fin de garantizar la verdad, la justicia, la reparación y las medidas de NO repetición a las víctimas de esta región.”

El Despacho no emitirá orden alguna en este sentido por no encontrar acreditado (ni siquiera debatido) tal aspecto.

#### 4.7.4.- De los derechos laborales de los trabajadores de la empresa PRODECO S.A.

Solicitan los actores:

“Al estado Colombiano que a través de la Agencia Nacional de Minería dentro del análisis de adjudicación de los títulos mineros devueltos por Prodeco/Glencore, busque garantizar el empleo de los miles de trabajadores que han quedado sin éste, promoviendo la sustitución patronal o buscando medidas de transición laboral con el acompañamiento del Ministerio del Trabajo.”

El Despacho no emitirá orden alguna en este sentido, como quiera que, para tales fines, los eventuales afectados cuentan con los mecanismos de defensa judiciales correspondientes; amén que no se acreditó que se encontraren frente a un perjuicio *iusfundamental irremediable*.

#### 4.7.5.- De los derechos fundamentales al territorio, transparencia, acceso a medios digitales, alimentación, medio ambiente, entre otros.

El Despacho no emitirá orden alguna tendiente a proteger estos derechos, por considerar que no existe (en este asunto) evidencia de amenaza o vulneración de los mismos.

#### 4.7.6.- Decisiones a tomar.

De acuerdo a lo expuesto en precedencia, el Juzgado adoptará las siguientes determinaciones:

a) No se amparará el derecho a la consulta previa de los actores por no encontrar acreditados los requisitos para su procedencia.

b) Se amparará el derecho a la participación de los demandantes, dentro del trámite para la actualización de los planes de cierre aprobados mediante las Resoluciones 453 del 28 de abril de 2016 (Mina Calenturitas) y 1343 del 9 de julio de 2019 (Mina La Jagua) a fin de determinar las obligaciones pendientes, que el Grupo Prodeco (C.I. Prodeco S.A., Carbones de la Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A.), debe cumplir dentro del Plan de Manejo Ambiental, debido a su renuncia<sup>19</sup>, a continuar explotando las minas en mención.

c) No se emitirá orden alguna respecto de las víctimas del conflicto armado en la zona de influencia de los proyectos carboníferos, por no encontrar el Juzgado acreditado (ni siquiera debatido) tal aspecto.

---

<sup>19</sup> Carbones El Tesoro en julio de 2020; y C.I. Prodeco S.A., C.D.J. y C.M.U. en febrero de 2021.

d) No se emitirá orden alguna respecto de los derechos laborales de los empleados de las compañías que integran el Grupo Prodeco, quienes eventualmente pudieren verse afectados con el cierre de la misma, pues para tales fines, dichos empleados cuentan con los mecanismos de defensa judiciales correspondientes; amén que no se acreditó que se encontraren frente a un perjuicio *iusfundamental irremediable*.

e) No se emitirá orden alguna respecto de los derechos fundamentales al territorio, transparencia, acceso a medios digitales, alimentación, medio ambiente, entre otros, por considerar el Juzgado que no existe (en este asunto) evidencia de amenaza o vulneración de los mismos.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo de Valledupar, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### RESUELVE.

PRIMERO: Amparar el derecho fundamental a la participación y su variante de acceso a la información, de los demandantes, ello con ocasión del trámite para la actualización de los planes de cierre aprobados mediante las Resoluciones 453 del 28 de abril de 2016 (Mina Calenturitas) y 1343 del 9 de julio de 2019 (Mina La Jagua) a fin de determinar las obligaciones pendientes, que el Grupo Prodeco (C.I. Prodeco S.A., Carbones de la Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A.), debe cumplir dentro del Plan de Manejo Ambiental, debido a su renuncia, a continuar explotando las minas de carbón de La Jagua y Calenturitas. Lo anterior de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia

SEGUNDO: Ordenar al Grupo Prodeco (C.I. Prodeco S.A., Carbones de la Jagua S.A., Consorcio Minero Unido S.A. y Carbones El Tesoro S.A.) y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), para que, dentro del siguiente mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, convoquen a las personas y organizaciones que integran el extremo demandante (con presencia en la zona de influencia de los proyectos carboníferos), para que participen en una mesa de diálogo en la que se presentará y discutirá el contenido de la actualización del “plan de cierre” para determinar las obligaciones pendientes a cargo de las compañías que integran el Grupo Prodeco, debido a su renuncia, a continuar explotando las minas de carbón de La Jagua y Calenturitas.

- La convocatoria deberá precisar la fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo la mesa de diálogo. Además, la convocatoria se publicará en, al menos, tres (3) medios de comunicación de amplia circulación regional.
- La ANLA deberá adoptar las medidas logísticas necesarias para asegurar la oportuna inscripción y participación de los convocados.
- La mesa de diálogo deberá garantizar i) la identificación de los funcionarios que participarán en nombre de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, del Grupo Prodeco, autoridades públicas y órganos de control que hayan asistido; ii) la presentación completa, transparente y precisa de cada uno de los aspectos valorados en la actualización de los planes; y iii) un espacio razonable para que los representantes de los accionantes, discutan su contenido y formulen las preguntas, objeciones y propuestas que consideren pertinentes.
- Según el caso, los intervinientes deberán concertar nuevos espacios de participación que aseguren la participación efectiva y significativa de los destinatarios del amparo y garantizar la transparencia y publicidad del proceso. Para ello, del desarrollo de la audiencia y de las demás reuniones que se lleven a cabo, se levantarán las actas correspondientes, que se publicarán junto con los informes y documentos anexos, en un sitio visible del vínculo web que la ANLA dispondrá. En todo caso se indicarán de manera precisa las medidas que se concerten en el marco del proceso.

- La mesa de diálogo a la cual se ha hecho alusión, contará con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Para tales fines, la ANLA remitirá las comunicaciones o citaciones correspondientes.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la tutela, conforme lo expuesto.

CUARTO: Notifíquese este fallo a las partes por el medio más expedito (artículo 16 del Decreto 2591 de 1991).

QUINTO: Si no fuere impugnado este fallo dentro de los tres (3) días siguientes al de su notificación, envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase

MANUEL FERNANDO GUERRERO BRACHO  
Juez

J7/MFGB/mfgb.



Firmado Por:  
**Manuel Fernando Guerrero Bracho**  
Juez  
Juzgado Administrativo  
007  
Valledupar - Cesar

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **0c2352b222d7b5d6c72630f896416328e04441aecec0235e98a7cdbee6b96c12**

Documento generado en 08/11/2022 06:21:38 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>