



JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO
Honda, trece (13) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Proceso:	Tutela de primera instancia
Accionante:	Dellanide Ardila y otros
Accionado:	Agencia Nacional de Minería y otros
Radicación:	73-349-31-03-001-2023-00004-00

ASUNTO

Se decide la presente acción constitucional.

ANTECEDENTES

1. Dellanide Ardila, Gonzalo Irak Guarnizo, Eider Grijalba, Ramiro Marín, Hugo Armando Zuleta, José Javier Pava, Ana Divia Pava, Luis Carlos Yáñez, Eduardo Octavio Betancourt Bedoya, José María Rodríguez, José Farid Ipuz, Alex Rodríguez Guarnizo, Wilder Aguilar (Presidente JAC Santa Filomena), Carolina González, Sandra González, Yuliana Osorio S., Luz Nevy Rojas, Gloria Lucía Saavedra, Luis Miguel Martínez M., Miguel Hilarión, Orlando Barrera, Robinson Garza Díaz, Alba Ligia Rojas, Kelly Johana Zamudio, Ana Sulinda Zamudio, Verónica Andrea Salazar R., Nixon Fabián Martínez G., Reinel Osma H., Neify Moreno S., Jesús Linares P., Luis Ángel Martínez, José Aicardo Guzmán, María Edilma Martínez, Blanca Isabel Pérez, Hernán Valencia M., Jorge Alirio Guzmán D., Juan David Zarate, Karen Lorena Hernández, Mauro Felipe Mahecha, José Edgar Hernández, Myriam Díaz Montoya (Presidente JAC Lajas), María Inés Garzón, Arnulfo Hernández E., Ricardo Rodríguez L., Erika J. Tique, Arnovis Vergara G., Bárbara Villamil, José Edgar Castañeda, Arnulfo Rodríguez, José Efrén Aguilar, Rodrigo Berrio Carbajal, Adrián Mahecha Ovalle (Presidente JAC Tavera), Lucila Rodríguez Cacilimas, Jeff Giovany Rodríguez Cacilimas, Reinaldo Rodríguez Cacilimas, Sonia Saldaña H., Onofre Bustos, Sandra María Osma, Alberto Bustos, Hernán Laverde, Roberto Rodríguez, Franklin Aguilar, Erasmo Franco, Francisco Pablo Castro, Judith Noguera, Germán Tamayo, Anaquilia Martínez, Nelson Enciso Londoño, Edone Torres A., Telmo Romero H., Luz Marina Jiménez, Olga Lucía Guzmán y Alberto Olaya, solicitan la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y participación ciudadana, los que estiman conculcados por la Agencia Nacional de Minería, pretendiendo que se ordene a dicha dependencia *"la suspensión de cualquier trámite con ocasión de la ejecución de los proyectos mineros que se emprendieron con ocasión de la adjudicación de los títulos mineros QBB-08001, PHC-08061, 500498, 501737, QB4-08001, 500464, RC2- 08051, RAP-08001, QAJ-08001, 500468, RFO-15171, QAE-08001, RHG-08061, 501725, 502028, 501724, 502272 y QLV-0819 hasta tanto no se restituya el derecho fundamental a la participación ciudadana de los habitantes del municipio de Falan en los procesos de adjudicación de las concesiones mineras"* y se abstenga de

expedir nuevos títulos mientras no se garantice lo correspondiente a la comunidad.

2. Como sustento, narraron lo siguiente:

2.1. Que Fálán tiene una extensión de 18.132 ha, contaba para 2022 con 7.423 habitantes, y su economía se basa principalmente *"en el cultivo de aguacate, cacao, café, maíz y plátano"*, así como el ecoturismo.

2.2. Que el 6 de junio de 2019, entre unos funcionarios de la accionada y el Alcalde municipal, en desarrollo del *"Programa de relacionamiento con el territorio"*, llevaron a cabo reunión y levantaron *"Acta de coordinación y concurrencia"* con el objeto de concertar las actividades de exploración y explotación en el suelo y subsuelo, determinándose que la *"Audiencia pública y participación de terceros"* se llevaría a cabo el 20 de octubre de 2021, de lo que la comunidad se enteró mucho tiempo después gracias a indagaciones de algunos habitantes, lo que desencadenó una movilización de rechazo en el municipio.

2.3. Que el 15 de octubre de 2021 la Asamblea Departamental del Tolima realizó audiencia virtual, espacio en el que se escucharon múltiples intervenciones de abogados y biólogos, lo que desencadenó que un grupo de diputados el 19 de octubre de 2021 pidieran a la accionada *"cancelar la audiencia pública convocada para el municipio de Falan en el entendido que no existe un ordenamiento jurídico que regule esta convocatoria y en razón a que la audiencia no garantiza la participación de la ciudadanía"*, convocándose a su vez por parte de un grupo de ambientalistas una marcha carnaval para protestar contra el extractivismo.

2.4. Que el 20 de octubre de 2021, al momento de instalar la audiencia en la casa de la cultura de Fálán, varios habitantes *"entraron al recinto y a través de cantos, arengas e intervenciones acusaron la ausencia de garantías reales de participación ciudadana"*, lo que conllevó a que no se pudiera avanzar con la presentación de informes técnicos y otros actos, no obstante lo cual la Agencia Nacional de Minería publicó en su sitio Web un acta como si la reunión sí se hubiera evacuado, exponiendo *"unas dinámicas de diálogo distintas a las que se dieron"*

2.5. Que como consecuencia de ello y un plazo menor a 1 mes se adjudicaron 13 títulos mineros (*PHC-08061, 501737, QB4-08001, 500464, RC2- 08051, RAP-08001, RFO-15171, QAE-08001, 501725, 502028, 501724, 502272, QLV-08191*), sin respetar el derecho de la ciudadanía a participar en los debates previos y así se mantiene hasta la actualidad pese a los *"pronunciamientos por parte de diferentes agrupaciones y habitantes de Falan sobre la materia. Comités como el Ambiental y Voces del Norte del Tolima hacen un "llamado a la comunidad y a la Gobernación del Tolima, para que revisen y entiendan las afectaciones que trae el proyecto al futuro de los municipios"*

3. La tutela fue admitida mediante auto de 18 de enero de 2023 en contra de la Agencia Nacional de Minería, vinculándose oficiosamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Alcaldía Municipal de Fálán, al Personero Municipal de Fálán, a la Asamblea Departamental del Tolima, al Procurador Ambiental y Agrario del Tolima y a los beneficiarios de las concesiones para

exploración y explotación identificadas con los títulos No. QBB-08001, PHC-08061, 500498, 501737, QB4-08001, 500464, RC2- 08051, RAP-08001, QAJ-08001, 500468, RFO-15171, QAE-08001, RHG-08061, 501725, 502028, 501724, 502272 y QLV-08191.

Posteriormente, por auto de 24 de enero de 2023, se dispuso vincular también al Gobernador del Tolima, al Defensor del Pueblo Regional Tolima, a la Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA- y al Concejo Municipal de Falan.

En los 2 proveídos mencionados se ordenó oficiar al Congreso de la República y en el último a la Gobernación del Tolima y a la Alcaldía Municipal de Fálán. A aquél, para que indicara *"las actuaciones y cumplimiento que se ha dado al exhorto realizado por la Corte constitucional en el numeral 4º de la sentencia SU 095 de 2018"*, y a estas para que informaran: **(i)** *"Si la Agencia Nacional de Minería los enteró de los autos GCM No. 00178 de 16 de septiembre de 2021 y GCM No. 00187 de 6 de octubre de 2021. Por secretaría adjúntense dichos proveídos"* y; **(ii)** *"Si la Agencia Nacional de Minería solicitó notificar a la comunidad tal auto mediante su fijación en un lugar visible, en caso positivo, si ello se efectuó, en que sitio, de que fecha a que fecha se mantuvo publicado y durante que horario, allegando las pruebas y evidencias que sobre ello reposen en sus archivos"*.

4. A la accionada y vinculados se les concedió el término de 1 día para que ejercieran su derecho de defensa y contradicción, habiendo actuado como a continuación se relaciona:

4.1. La Agencia Nacional de Minería manifestó que no ha vulnerado derechos fundamentales, pues el proceso de titulación a su cargo lo ha realizado *"acorde con los parámetros legales establecidos en la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), en las normas Constitucionales y los Fallos de las Altas Cortes frente a la Contratación Minera y así como los derechos de las comunidades en el marco legal"*. Tras referir las etapas que integran el estudio de las propuestas de concesión (trámite precontractual), indicó que atendiendo lo indicado por la Corte constitucional en la sentencia C-389 de 2016, estructuró el programa de relacionamiento en el territorio, dentro del que está concebida una audiencia para la participación de la comunidad, la cual es programada *"mediante Auto notificado por Estado a los proponentes en los términos del Artículo 269[10] del Código de Minas, en el que se comunica la fecha, hora y lugar de la audiencia y las Propuestas de Contrato de Concesión que se llevarán a audiencia; y para la comunidad se ordena la publicación del acto administrativo en la página electrónica de la Agencia Nacional de Minería, redes sociales dispuestas para tal fin y mensajes de texto de invitación a la comunidad del área de influencia de las propuestas"*, que incluso se hace una reunión previa informativa para socializar las reglas de participación de aquella, que para la audiencia del 20 de octubre de 2021 se realizaron invitaciones *"dirigidas a la Alcaldía Municipal, a la secretaria de Gobierno Municipal de Falan, a la Personería de Falan, al Concejo Municipal de Falan, al Presidente del Concejo de Falan, a la Procuraduría de Falan, a la Defensoría de Falan, a Cortolima, al Presidente de ASOJUNTAS, al Presidente de la junta de acción comunal de la vereda tres esquinas, entre otros"*. Realizó algunas apreciaciones sobre el proceso de titulación minera en relación con el manejo ambientalmente sostenible de la actividad y la protección de las áreas y ecosistemas de especial importancia ecológica, para culminar concluyendo que *"nos encontramos frente a individuos que,*

queriendo desconocer todas las disposiciones legales, se oponen sin argumentos ciertos ni sólidos, a la concreción de actividades legítimas por parte del Estado, con el propósito de disfrazar sus intereses particulares para prohibir una actividad de utilidad pública e interés nacional mediante el entorpecimiento del aparato judicial y las vías de hecho". Como pruebas allegó, además de los expedientes de cada uno de los contratos de concesión minera, las invitaciones enviadas a los presidentes de las JAC, oficios de algunos participantes manifestando el apoyo al proyecto y la inconformidad por las vías de hecho de un grupo de habitantes y personas ajenas al municipio, video, fotografías, listados de asistencia y certificación de pautas radiales realizadas en las emisoras Radio Lumbí, Futuro Radio y Vida Estéreo. (pdf.17)

4.2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible esbozó que no puede *"incidir en la atención de la problemática planteada y salvaguarda de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, por cuanto no es competente para adelantar las gestiones administrativas"*, relacionando, para tales efectos, sus atribuciones legales, así como las asignadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y a las Corporaciones Autónomas Regionales. (pdf.13)

4.3. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales presentó escrito por la misma línea, esgrimiendo falta de legitimación en la causa, soportada en que el tema en boga no es de su resorte sino que toca con las funciones y competencias de la Agencia Nacional de Minería, poniendo de presente, en todo caso, que *"los títulos mineros objeto de litigio, no cuentan con licencia ambiental o solicitud de evaluación de licencia ambiental"* (pdf.16)

4.4. La Alcaldía de Fálán, por conducto de su titular, acotó estarse *"a lo que se pruebe en el marco del expediente de tutela"*, no sin antes anotar que el ente territorial no ha desplegado actuaciones irregulares, pues frente a las convocatorias de la Agencia Nacional de Minería *"hemos garantizado la logística necesaria en busca poner en manos de la ciudadanía, herramientas efectivas de participación, transparencia y eficiencia, que permitan a los ciudadanos intervenir y aportar en los procesos de toma de decisiones institucionales"*, resaltando al final que si hay transgresiones a derechos fundamentales, las mismas *"no corresponden a omisiones propias de la Alcaldía Municipal"* (pdf.12)

4.5. La Asamblea Departamental del Tolima, a través de un primer memorial, adujo ausencia de legitimación y puso en conocimiento que el 15 de octubre de 2021 se realizó una audiencia virtual y que tras las intervenciones de algunos defensores del medio ambiente surgió una proposición que fue aprobada 4 días después, consistente en solicitar a la *"ANLA, cancelar la audiencia pública convocada para el municipio de Fálán, entendiéndose que no existía sustento jurídico para convocar la misma"*, la cual fue remitida a la señalada entidad (pdf.18). Ulteriormente, mediante segundo escrito, informó del debate surtido en sesión plenaria de 24 de enero de 2023, sobre el tema de la explotación minera en Fálán, transcribiendo *in extenso* el contexto general de la proposición, así como las respectivas conclusiones. (pdf.38)

4.6. El Procurador 20 Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima, acuñó que *"verificado el contenido de las intervenciones del Personero*

Municipal de Falan durante la audiencia pública informativa y de participación de terceros, dentro del proceso de titulación de las propuestas de contrato de concesión No QBB-08001, PHC-08061, 500498, 501737, QB4-08001, 500464, RC2-08051, RAP-08001, QAJ-08001, 500468, RFO-15171, QAE-08001, RHG-08061, 501725, 502028, 501724, 502272 y QLV-08191, convocada mediante auto GCM No. 00178 del 16 de septiembre de 2021 y auto GCM No. 00187 de 06 de octubre de 2021, llevada a cabo en octubre 20 de 2021; ante la ausencia de participación ciudadana y pluralidad, que garantizara "disponibilidad, acceso, calidad, permanencia, diálogo y comunicación—sin limitarse solamente a espacios de socialización e información—diálogo consiente y responsable, publicidad, efectividad y eficacia, teniendo en cuenta el principio constitucional de pluralismo que implica la coexistencia de diferentes ideas, razas, géneros, orígenes, religiones, instituciones o grupos sociales" y ante la falta de promulgación aún a la fecha, de una Ley estatutaria que defina el o los mecanismos de participación ciudadana y el o los instrumentos de coordinación y concurrencia, Nación –territorio en materia minera, es claro que el déficit de protección constitucional respecto de los derechos fundamentales a la participación ciudadana y al debido proceso administrativo en materia minera para las (los) accionantes, sigue intacto, es actual y permanente", lo que lo condujo a deprecar se falle favorablemente, en tanto "están cumplidos los requisitos de procedencia de la acción de tutela, que se han conculcado y se siguen afectando los derechos fundamentales a la participación ciudadana y al debido proceso administrativo de las ciudadanas y ciudadanos" (pdf.14)

4.7. La Corporación Autónoma Regional del Tolima -CORTOLIMA- remitió escrito en el que disertó en torno al principio de legalidad y la presunción que cobija los actos administrativos, así como sobre otros aspectos que nada tienen que ver con el presente reclamo constitucional. (pdf.32)

4.8. Falan Gold SAS, relacionada con el título PHC-08061, además de manifestar que la acción carece de fundamento y no cumple con los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez, explicó que fue adjudicataria luego de más de 7 años de trámite porque su solicitud para título minero de oro cumplió con todos los requisitos legales, así como que su representante legal asistió a la audiencia realizada en Fálán el 20 de octubre de 2021 y por ello le consta que "*hubo participación activa de la comunidad, unos favor y otros en contra*" (pdf.19)

4.9. Miranda Gold Colombia II Ltd Sucursal Colombia, relacionada con los títulos No. 500498, 500464, 500468, 501725, 501724, 501737, tras aclarar que los números 500498 y 500468 son hasta ahora propuestas sin existir aún contrato de concesión minera, explicó cómo fue el procedimiento adelantado por la accionada, precisando que como proponente no participa en la concertación previa que se hace entre ella y la autoridad territorial, indicando, respecto de la audiencia del 20 de octubre de 2021, que "*durante su desarrollo se presentaron las Propuestas de Contrato de Concesión Minera que tenían viabilidad técnica, económica y jurídica para ser convertidas en Contrato de Concesión Minera*" en la que "*diferentes personas asistentes a la Audiencia proceden a participar, esbozando sus posiciones frente a los proyectos mineros anunciados, quedando consolidado en el acta suficientes participaciones que permiten evidenciar el avance satisfactorio de la misma*" (pdf.20)

4.10. Activos Mineros de Colombia S.A.S., relacionada con los títulos QBB-08001, QAJ-0800, QAE-08001, QB4-08001, a través de apoderada general aclaró que los números QBB-08001 y QAJ-0800 son hasta ahora propuestas que se encuentran trámite e hizo las mismas acotaciones que la vinculada aludida en el numeral anterior. (pdf.21)

4.11. Activos Mineros Industriales de Colombia S.A.S., relacionada con el título RAP-08001, por conducto también de mandataria general reprodujo los argumentos de las 2 sociedades anteriores. (pdf.22)

4.12. Guardaron silencio el Personero Municipal de Fálán, la Gobernación del Tolima, el Defensor del Pueblo Regional Tolima y el Concejo Municipal de Falan. También se mantuvieron silentes las empresas Grupo Bullet S.A.S (título minero RHG-08061), Eaton Gold S.A.S. (títulos mineros 502028, y 502272) y Minera Vetas (título minero RFO-15171)

5. Las entidades requeridas para que suministraran documentación e información, procedieron del siguiente modo:

5.1. El secretario de la Comisión Quinta Permanente del Senado informó que durante el primer periodo de la legislatura 2022-2023 se han tramitado 2 proyectos de ley relacionados con la explotación de hidrocarburos, el No.114 de 2022 y el No. 219 de 2022, que están para "PONENCIA 2º DEBATE" y "PONENCIA PRIMER DEBATE", respectivamente, destacando que *"la definición de los mecanismos de participación ciudadana y los instrumentos de coordinación y concurrencia de la nación con el territorio a los cuales se refiere el exhorto consignado en el numeral 4º de la Sentencia SU-095 de 2018, constitucionalmente corresponde a la iniciativa legislativa de los Honorables Senadores durante los debates de los proyectos de Ley"* (pdf.40), respuesta ratificada por el Presidente del Senado Roy Barreras, mediante oficio RE-CS-CV19-0031-2023 de 31 de enero de 2023, recibido el día de hoy. (pdf.41)

5.2. La Gobernación del Tolima, a través de la secretaria de desarrollo económico, se pronunció únicamente frente a lo requerido en el numeral 3.1 del auto de 24 de enero de 2023, anotando que revisados los archivos de la dirección de recursos naturales no renovables *"no tenemos esta información de la Agencia Nacional de Minería, por estar razón no podemos certificar los autos antes mencionados ya que no estamos enterados de estos"* (pdf.39)

5.3. La Alcaldesa de Fálán acotó que la Agencia Nacional de Minería los enteró de los autos GCM No. 00178 de 16 de septiembre de 2021 y GCM No. 00187 de 6 de octubre de 2021, así como que tal organismo les solicitó comunicar dichas decisiones a la comunidad, lo que hicieron en medio digital y en la cartelera del palacio municipal, insertando imágenes de lo pertinente. (pdf.37)

6. El 1 de febrero de 2023 se emitió fallo concediendo el amparo, decisión impugnada por la agencia accionada y varios de los terceros vinculados.

Mientras corría el lapso para impugnar se presentaron sendos escritos de nulidad, uno proveniente de la sociedad Minerales Santa Ana Colombia S.A.S. y otro signado por un grupo de personas que se identificó como

trabajadores de dicha empresa, mismos que fueron agregados al expediente sin más trámite, a la espera que el superior, si a bien lo tenía, realizara el pronunciamiento de rigor cuando llegaran a su conocimiento los respectivos recursos.

7. Las diligencias arribaron a la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué el 22 de febrero de 2023, corporación que mediante proveído del día siguiente decretó la nulidad de lo actuado y ordenó notificar a Minerales Santa Ana Colombia S.A.S., ente que tenía legitimación para intervenir atendiendo la cesión que se le había realizado de los títulos mineros RC2-08051 y QLV-0819.

8. Las diligencias retornaron a este juzgado el 31 de marzo de 2023 – luego de surtirse varios trámites en segunda instancia, entre ellos pedido de adición y recurso de súplica-, siendo por ello que mediante auto de 12 de abril de 2023 se ordenó obedecer y cumplir lo resuelto, admitiendo de nuevo, convocando a todos los interesados y disponiéndose en el numeral tercero lo siguiente:

"3. Por economía y en aras de brindar resolución ágil al presente debate, este juzgado convalida las respuestas que al libelo incoativo dieron tanto la Agencia Nacional de Minería como los vinculados relacionados en los numerales 2.1 a 2.17 anteriores. No obstante, se les concede el término de 5 horas contadas a partir de la notificación electrónica de esta providencia, para que adicionen sus alegatos o hagan pronunciamiento quienes en otrora guardaron silencio. Secretaría proceda de conformidad.

Del mismo modo, notifíquese a Minerales Santa Ana Colombia S.A.S., remitiendo copia de lo pertinente e informando que dispone del término de 5 horas contadas a partir de la notificación electrónica de esta providencia, para que ejerza su derecho de réplica, remitiendo lo pertinente al correo institucional de este despacho. Secretaría proceda de conformidad."

Mediante proveído separado de la misma fecha, como el *ad quem* nada dijo sobre la presunta invalidez alegada por los trabajadores de Minerales Santa Ana Colombia S.A.S., aprovechando la reanudación del trámite el juzgado hizo pronunciamiento sobre la procedencia o no de admitirlos como parte interesada, negando su intervención.

9. Las 5 horas anotadas, tras la labor notficatoria de la secretaría, corrieron de las 10 a.m. hasta las 12 meridiano y desde la 1 p.m. hasta las 4 p.m. del día de hoy.

Durante el nuevo traslado se recibieron pronunciamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Agencia Nacional de Minería, Falan Gold S.A.S., Minerales Santa Ana Colombia S.A.S, Procuraduría General de la Nación y Personero Municipal de Falan.

A través de sus escritos los 4 primeros reiteraron y ampliaron los argumentados en otrora presentados. Minerales Santa Ana Colombia S.A.S se manifestó con oposición, acotando que la acción es improcedente por falta de subsidiariedad e inmediatez, que no hubo violación a los derechos fundamentales invocados y que han sido valiosos los aportes realizados a la comunidad de Fálán – Tolima (pdf.91). El Procurador Delegado para Asuntos

Ambientales y Agrarios, aunque coincide en que debe accederse a la salvaguarda, estima que *"no se requiere suspender la ejecución de los contratos de concesión o retrotraer los trámites a la etapa precontractual, toda vez que los proyectos mineros no pueden iniciar la fase de explotación minera, sin que se adelante un estudio de impacto ambiental que permitirá dar a conocer los verdaderos impactos ambientales y sociales que generarán este tipo de proyectos y las medidas propuestas para mitigarlos, prevenirlos, corregirlos y compensarlos"* (pdf.94). El Personero Municipal de Fálán, por su parte, allegó pruebas de gestiones realizadas para las audiencias de octubre de 2021, así como pantallazos de la cuenta de Facebook de la Alcaldía Municipal (pdf.99)

10. Renovada la tramitación prevista en el Decreto 2591, pasa el despacho nuevamente a emitir decisión de fondo dentro de este trámite.

CONSIDERACIONES

1. Desarrollando los postulados propios de un Estado Social de Derecho, la Carta Política de 1991 incluyó en su artículo 86 la acción de tutela como un mecanismo del que puede hacer uso toda persona para reclamar ante los jueces, por sí misma o por interpuesta persona, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando quiera que éstos resulten amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos señalados en la ley.

2. Delanteramente, cumple examinar si se copan los requisitos generales de procedencia de la acción en ciernes, así:

2.1. Memórese, *"el juez constitucional, como director del proceso, está obligado a - entre otras cargas- integrar debidamente el contradictorio, vinculando al trámite a aquellas personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la presunta afectación iusfundamental, en el cumplimiento de una eventual orden de amparo y/o resulten afectadas con la decisión, para que en ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 29 superior, puedan intervenir en el trámite, pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, aportar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes, y en fin, hacer uso de los recursos defensivos que ofrece el ordenamiento jurídico"*¹.

Con este marco, no hay duda sobre la legitimación en la causa por pasiva tanto de la entidad señalada por el actor (ANM) como de las convocadas oficiosamente por el despacho. La primera, tras estar implicada en la presunta transgresión, y las restantes, porque pueden resultar afectadas con la decisión que se adopte -como es el caso de las personas jurídicas concesionarias-, o están llamadas a rendir explicaciones de acuerdo con lo que se extrae del libelo incoativo y sus contestaciones. En los anteriores términos queda contestado lo planteado en ese sentido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y la Asamblea Departamental del Tolima.

Y también se copa la legitimación en la causa de los promotores, en tanto actúan en defensa de sus garantías superiores, como habitantes del

¹ Corte constitucional. Sentencia T-633 de 2017

municipio de Fálán. La Agencia Nacional de Minería anotó que ninguno de ellos demostró ser potencial afectado, lo que es contrario a la verdad, bastando con ver como la primera de las accionantes, señora Dellanide Ardila, aparece mencionada en la contestación de dicho organismo, comentando que en su calidad de presidente de la JAC de la Vereda Noria fue invitada a la audiencia pública del 20 de octubre de 2021 e incluso se adosó el oficio respectivo como prueba. Lo mismo acontece, para dar otros ejemplos, con los accionantes Gonzalo Irak Guarnizo y Wilder Aguilar.

Así y si en gracia de discusión llegara a faltar interés jurídico en los demás, con la sola concurrencia de los antes mencionados bastaría para que este servidor quede habilitado para avanzar en el estudio pertinente.

2.2. La cuestión es de marcada trascendencia constitucional, no solo en lo atinente al alcance del debido proceso administrativo, sino, con mayor preponderancia, porque involucra el derecho fundamental de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos territoriales que los puedan afectar, a lo que se suma que están bien precisados los hechos generadores de transgresión.

2.3. La inmediatez, como es sabido, propende por la seguridad, evitando que hayan situaciones jurídicas que permanezcan en vilo de forma indefinida, exigiéndose que el reclamo tutelar sea elevado dentro de un plazo justo y razonable.

De entrada podría pensarse que este requisito no se cumple, si en la cuenta se tiene que en octubre de 2021 se tuvo por agotada la fase participativa de la que se duelen los actores y solo hasta enero de 2023 se hace uso de esta senda preferente.

No obstante, no puede perderse de vista que hay circunstancias en las que pese a mediar un intervalo prolongado se mantiene la inmediatez, como "(ii) Cuando a pesar del paso del tiempo es evidente que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante permanece, es decir, su situación desfavorable como consecuencia de la afectación de sus derechos continúa y es actual"², tesitura que viene al caso de ahora, habida cuenta que lo que se enrostra a la Agencia Nacional de Minería, de haberse apartado de los cánones constitucionales, finalizando el trámite precontractual de 13 concesiones mineras sin garantizar los espacios y medios para la participación efectiva e informada de la comunidad, generó una situación anómala, aún latente y que sigue consolidándose día a día con todo y las adjudicaciones ya surtidas y el eventual inicio de algunos proyectos.

Esto, valga exaltarlo, fue sopesado por el Procurador 20 Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima en su intervención, aquilatando que "*En el caso concreto y respecto del cumplimiento del requisito de inmediatez en específico, la acción de tutela resulta necesaria, pues se presenta un daño permanente contra los derechos fundamentales a la participación y al debido proceso en materia administrativa en cabeza de los tutelantes, al punto que su conculcación no desapareció, sino que por el contrario, se profundizó, es continua y actual*":

² Corte constitucional. Sentencia T-1028 de 2010, reiterada en sentencias SU – 168 de 2017 y T – 038 de 2017

2.4. El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, lo que implica es que "solo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable. A este respecto, el artículo 86 de la Constitución Política señala expresamente que "esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". Bajo esa orientación, se entiende que "la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos dentro de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten."³

En sentir de esta oficina judicial, no existe otro medio idóneo y eficaz para hacerse a la salvaguarda. No hay dispositivo legal para que los jueces naturales conozcan y provean en torno a las aspiraciones de los accionantes, desde luego, vistas en sus reales dimensiones y teniendo en cuenta su posición frente a la problemática, ni las demás acciones constitucionales se muestran aptas para esos fines, pues contrario a lo argüido por la Agencia Nacional de Minería, la acción de grupo no aplicaría en tanto lo que se quiere no es el resarcimiento de perjuicios sino la reivindicación de los derechos fundamentales conculcados.

3. Superada esta fase primaria desciende el juzgado sobre el fondo del asunto, para cuyos efectos abordará, en su orden, los siguientes aspectos: **(i)** Breve aproximación al contenido y alcance de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y participación ciudadana; **(ii)** El derecho a la participación ciudadana en los trámites administrativos previos a la celebración de contratos de concesión minera; **(iii)** Procedencia o no del amparo en el caso concreto.

3.1. Breve aproximación al contenido y alcance de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y de participación ciudadana

3.1.1. En la sentencia C-034 de 2014 se explicó:

*"Una de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas. Ello demuestra la intención constituyente de establecer un orden normativo en el que el **ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales**. El Estado Constitucional de Derecho es, desde esta perspectiva, un conjunto de garantías de esos derechos, al tiempo que las normas que determinan la estructura del Estado y sus instituciones deben interpretarse en función de esas garantías. En la sentencia C-980 de 2010, señaló la Sala Plena:*

*"Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, **el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que***

³ Corte constitucional. Sentencia T-022 de 2017

deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a "actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción" 5.5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso"

(...)

7. La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos.

En relación con el debido proceso administrativo, debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha señalado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, ibídem. Y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública" (Negrilla original)

Así pues, por virtud del debido proceso es forzoso que las autoridades administrativas, en los trámites que adelantan, se estén a los derroteros legales y actúen sin embestir los derechos fundamentales.

3.1.2. Desde la sentencia T-1337 de 2001 de la Corte constitucional-citada en la sentencia T-369 de 2018-, quedó decantado que:

"los derechos políticos de participación son derechos fundamentales, y por tanto, pueden llegar a ser protegidos a través de la tutela, especialmente porque "los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo"

De forma más reciente, el alto tribunal explicitó:

"25. Tal como lo ha señalado la Corte, "[t]odo ordenamiento realmente 'democrático' supone siempre algún grado de participación",^[39] en tanto que este principio se fundamenta en la soberanía del pueblo para adoptar las decisiones, ya sea directa, o indirectamente. Por ello, la democracia y con ella la participación es el sustrato esencial del sistema político y con él del sistema jurídico colombiano.^[40] En línea con lo anterior, el carácter participativo del sistema democrático involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones en distintos aspectos o escenarios de trascendencia nacional o local.

(...)

35. Por ello, esta Corte Constitucional ha resaltado que:

"El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

"El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

"No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que **implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida.** Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

"La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.

"En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido.

"En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de

oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.

36. Por virtud de lo previsto en el Preámbulo de la Carta Política^[57] y en los artículos 1,^[58] 2^[59] y 3 -principalmente-, **se configura un derecho de participación ciudadana el cual ostenta un carácter de fundamental y, respecto del cual, el Estado tiene una carga especial para procurar un acercamiento mayor a la población a partir de canales de intervención, colaboración y participación.**

(...)

43. En otras palabras, independientemente de lo que acontece respecto de la democracia representativa, las posibilidades de participación no se agotan en el derecho al sufragio,^[73] sino que sus formas pueden realizarse por medio de otros métodos que permitan el acercamiento de la ciudadanía a las decisiones que en general afectan su vida. Estas formas pueden variar por diversos factores atendiendo, por ejemplo, a las circunstancias particulares del grupo social o de las materias involucradas en cada asunto. En todo caso, sin importar el mecanismo de participación que sea determinado por la ley,^[74] ésta deberá garantizar que quienes se encuentren involucrados estén informados de las actuaciones de las administraciones públicas o de las autoridades en general, y/o contar con herramientas o espacios para manifestarse o expresar sus puntos de vista.^[75] Ello necesariamente se integra con el carácter pluralista e inclusivo del Estado colombiano, según el cual resulta imperativo involucrar a todos los grupos, inclusive los minoritarios, en los asuntos que los afectan⁴ (Negrilla propia)

Lo ilustra la jurisprudencia patria, la participación ciudadana, como fiel reflejo del principio de la democracia participativa, trasciende los ámbitos meramente políticos o electorales y se proyecta hacia otras órbitas en las que el individuo actúa como ser social, comprometido con el desarrollo de la comunidad o colectividad a la que pertenece, con lo que, de contera, se procura su propio beneficio y bienestar.

Tratase de una derivación de lo plasmado en el preámbulo de la carta magna, cuando predica que la garantía de bienes superiores como la vida, justicia, trabajo, entre otros, se hará "*dentro de un marco jurídico, democrático y participativo*", de la democracia participativa y pluralista como pilar del estado social de derecho (Art.1) y de uno de los fines del estado, cuál es "*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*" (Art.2)

Prerrogativa que igualmente ha sido reconocida en múltiples instrumentos internacionales, como en el artículo 21 numeral 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Carta Democrática Interamericana suscrita por el Gobierno Nacional el 11 de septiembre de 2001, que en su artículo 6º establece que "*La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo*

⁴ Corte constitucional. Sentencia C-065 de 2021

ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, entre otros.

3.2. El derecho a la participación ciudadana en los trámites administrativos previos a la celebración de contratos de concesión minera

Si bien en los fallos que van a evocarse se abordaron temas correlacionados, como el principio de coordinación y concurrencia, cuyo fin es mediar la tensión entre el estado unitario y la autonomía territorial, armonizando la acción de los organismos del nivel nacional con los entes locales, así como la improcedencia y falta de idoneidad de las consultas populares para discutir estos temas –salvo contadas excepciones–, los apartes que pasan a trasuntarse se limitaran a lo que interesa en esta oportunidad, esto es, a la posibilidad real y reglada de que la comunidad intervenga en el proceso de discusión para el otorgamiento de una concesión minera y a que sus apreciaciones sean tenidas en cuenta.

3.2.1. Antes de la sentencia SU-095 de 2018

En la sentencia C-389 de 2016, a través de la cual se resolvió la acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 16, 53, 122, 124, 128, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277 y 279 de la Ley 685 de 2001, la Corte puntualizó que nuestra constitución *“establece el derecho fundamental a la participación ciudadana y dispone un amplio conjunto de mecanismos explícitos para que esta se desenvuelva y se concrete un modelo de decisión política y un concepto de sociedad, en el que las personas sean la fuente de las decisiones que a todos nos conciernen, que a todas nos atañen”*

Citó referentes internacionales, como el principio 10 de la Declaración de Río, según el cual *“el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos”,* y los principios 1º, 2º y 12º del Convenio de Diversidad Biológica, que preceptúan que *“la elección de los objetivos de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar en manos de la sociedad”, “la gestión debe estar descentralizada al nivel apropiado más bajo”* y *“en el enfoque por ecosistemas deben intervenir todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes”,* respectivamente.

Analizado el cargo que tocaba con la participación ciudadana en el proceso minero, concluyó:

“En concepto de la Corte, la existencia de una instancia de participación real, representativa, libre, informada y efectiva, previa la concesión de un título minero es necesaria, debido a que esta decisión no es inocua, sino que genera una expectativa en torno al destino del predio, el entorno y el territorio. Es cierto que los trabajos exploratorios no se iniciarán con la sola entrega del título minero, pero también es verdad que en el actual ordenamiento la etapa participativa sólo está contemplada previo el inicio

de la explotación. Así las cosas, la relevancia jurídica de la decisión y la probabilidad real de que se inicien trabajos exploratorios demuestran que esta decisión puede generar afectaciones intensas en los derechos de los dueños del predio, la comunidad y las garantías de las entidades territoriales.

Un aspecto relevante a precisar es que en el ordenamiento legal actual, la licencia ambiental únicamente se exige previa la explotación minera, a pesar de que existe un consenso técnico, científico y jurídico acerca de la manera en que la exploración impacta el ambiente, lo que agrava el hecho de que al momento de la concesión no se prevea espacio participativo alguno, más allá de los llamados de esta Corporación a que la licencia se exija previa la realización de trabajos exploratorios; y la consulta, siempre que una medida sea susceptible de afectar a las comunidades étnicamente diferenciadas, sin importar el momento o la fase en que se dé, se demuestre, o existan serias razones para que la administración infiera tal afectación.

Todo lo anterior demuestra la existencia de un déficit de protección a los principios constitucionales mencionados en la normatividad asociada a la minería. La aplicación directa de la Carta Política puede resultar insuficiente para superar ese déficit, dado que las concesiones son regladas y la autoridad minera puede enfrentar problemas con el principio de legalidad para dar eficacia a los mandatos constitucionales, en los términos descritos en párrafos precedentes. Por eso, la Corte dictará una decisión de exequibilidad condicionada, destinada a mitigar este déficit, aclarando sin embargo, que este requiere una decisión legislativa integral, comprensiva y adecuada."

Decidiendo, sobre dichas bases, "**Declarar EXEQUIBLES los artículos 16, 53, 570 y 271 de la Ley 685 de 2001, "por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones", por los cargos analizados y bajo el entendido de que la autoridad minera deberá verificar mínimos de idoneidad laboral y ambiental, antes de entregar un título minero, en atención a la naturaleza de la concesión solicitada, y con base en criterios diferenciales entre los distintos tipos de minería, y extensión de los proyectos, así como establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana, sin perjuicio de la especial de los grupos étnicamente diferenciados.** (Negrilla propia)

3.2.2. Sentencia SU-095 de 2018

Aunque la Corte reconoció que "*las autoridades estatales competentes para otorgar un título minero o conceder un contrato de concesión, han fortalecido los espacios de participación y socialización en la etapa precontractual y contractual*", fue enfática en que "**(i) estos mecanismos se limitan a reuniones informativas con las comunidades, (ii) los resultados de dichas reuniones son simplemente insumos para la autoridad ambiental, quien no se encuentra obligada a tenerlos en consideración al momento de otorgar las autorizaciones ambientales y por tanto, ello implica que (iii) ninguno es efectivo para llegar a acuerdos vinculantes y compromisos con las comunidades asentadas en las zonas de operación y que puedan ser afectadas por la misma**" (negrilla propia)

Tras el examen de varios aspectos y por la misma línea argumental, concluyó: "que: i) en virtud de las reglas jurisprudenciales establecidas en las sentencias C-123 de 2014 y C-389 de 2016, las autoridades estatales competentes en otorgar un título minero o conceder un contrato de concesión, han fortalecido los espacios de participación y socialización en la etapa precontractual y contractual. Igualmente se han garantizado escenarios de concertación con las entidades territoriales, con el fin de que se conozcan los proyectos que se ejecutaran en determinados territorios y se tenga en cuenta los intereses de las autoridades locales. **No obstante, estos instrumentos no están regulados adecuadamente mediante leyes estatutarias, ni son lo suficientemente vigorosos y robustos para garantizar la participación efectiva de la comunidad**" (negrilla propia)

Díjose en esta ocasión que hay en la materia "**un déficit de protección constitucionalmente inadmisibile**", pues siendo necesario, el marco jurídico actual "no garantiza la participación de las comunidades que se encuentran ubicadas en lugares donde se desarrollan actividades u operaciones para explorar o explotar RNNR y del subsuelo, y que puedan verse impactadas o afectadas por las mismas". Explicó la Corte que la consabida regulación, además de urgente, es vital "en materia ambiental y social para el país, ya que la ausencia de la previsión de implementación de elementos que den aplicación a los postulados constitucionales de Estado Social de Derecho, democracia participativa, Estado unitario, autonomía territorial y coordinación y concurrencia tiene consecuencias perjudiciales en materia de efectos ambientales y sociales en los territorios, teniendo en cuenta que las comunidades que lo habitan y sus autoridades locales son las que mejor pueden identificar, evitar, prevenir y/o manejar riesgos sociales, económicos y ambientales por las operaciones y actividades desarrolladas por la industria de alto impacto como lo es la de hidrocarburos y la de minería, situación que puede prolongar y aumentar la desprotección"

Secuela de lo que viene en el numeral 4º del acápite resolutive se exhortó al Congreso de la República, "para que en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio", habiéndose precisado dentro de las motivaciones, valga decirlo, que uno de los criterios a tener en cuenta es la "Participación ciudadana y pluralidad", la cual "Implica el reconocimiento de la democracia participativa, con base en la **necesidad y pertinencia de intervención del pueblo, con sujeción al grado de complejidad de la materia que se decide** y los procedimientos y canales institucionales que prevé la Constitución, con la finalidad de promover el interés general, y respetar las competencias de los órganos de representación del pueblo que han sido elegidos mediante voto popular. Debe prever características de: gradualidad, disponibilidad, acceso, calidad, permanencia, **diálogo y comunicación- sin limitarse solamente a espacios de socialización e información-**, diálogo consiente y responsable, publicidad, efectividad y eficacia, teniendo en cuenta el principio constitucional de pluralismo que implica la coexistencia de diferentes ideas, razas, géneros, orígenes, religiones, instituciones o grupos sociales" (negrilla propia).

3.2.3. Después de la sentencia SU-095 de 2018

2 años más tarde se profiere la sentencia SU-411 de 2020, donde vuelve y se pone sobre la mesa el vacío o déficit legislativo, reiterando los planteamientos de la SU-095 de 2018 y determinando al final que *"Con el imperativo deber constitucional de respetar, garantizar y proteger la participación ciudadana y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad dentro del marco del Estado unitario y la autonomía territorial, la Corte Sala Plena hace un llamado a las entidades del orden nacional, regional y local para que, mediante sus autoridades competentes, abran espacios adecuados de participación ciudadana para la realización efectiva de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad nación territorio respecto de las actividades relacionadas con la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables -RNNR-, así como de los efectos o impactos que se produzcan con ocasión de la ejecución o implementación de esas actividades."*

3.3. Procedencia del amparo

Las anteriores disquisiciones, llevadas al caso presente, conducen a que el fallo sea favorable a los accionantes, conforme a lo que pasa a detallarse.

3.1. Es indiscutible el vacío legal en la materia. Desde hace años lo advirtió la Corte constitucional y ese estado de cosas se mantiene como lo corroboró el Presidente del Senado frente al requerimiento realizado por este despacho.

Las disertaciones realizadas en la SU-095 de 2018 no llevaron a disponer el cierre o suspensión de las propuestas para concesión minera que estaban en trámite, quizás por la conciencia que se tiene de que el *"exhorto"* al congreso no era ni es garantía de contar pronto con la normativa que ese echa de menos, sino a ordenar a la accionada que *"en los contratos de concesión robustezcan las estrategias y cláusulas contractuales de participación ciudadana"*. En ese orden, no cabe concluir vulneración a la participación ciudadana por el solo hecho de obrar la Agencia Nacional de Minería con ausencia de regulación legal. Para lo propio, es menester auscultar si dentro de la actuación administrativa que culminó con las concesiones bajo lupa, adoptada según la entidad en línea con los mandatos de la Corte constitucional, se respetó o no dicho derecho fundamental.

La Agencia Nacional de Minería indicó que con ocasión de lo resuelto en la sentencia C-389 de 2016, expidió la resolución No. 143 de 2017 estructurando el *"programa de relacionamiento con el territorio"*, adicionando a las etapas que ya tenía el trámite (de evaluaciones técnica, de capacidad económica y jurídica y exigencia de plan de gestión social) las fases de verificación de mínimos de idoneidad laboral y ambiental, de coordinación con entes territoriales y la llamada *"Audiencia Pública y participación de terceros"*

Es en la prenombrada audiencia donde se materializa la intervención de la ciudadanía, porque hasta entonces los contactos y acercamientos han sido solo entre los proponentes y la Agencia Nacional de Minería y entre ésta y las autoridades locales para presentar los proyectos y delimitar el área con potencial minero. De ahí la importancia de que tal vista pública haya estado rodeada de todas las garantías, tanto en las previas (convocatoria y notificación), primer peldaño para contar con la debida afluencia, como durante la misma, en tanto haya sido escenario propicio, no para ser mero

interlocutor de una información, sino para el cruce de ideas, debates, planteamiento de inquietudes y se llegue, que es el ideal, a determinar si la idea extractivista concilia o no con la perspectiva de desarrollo y preservación de la región.

3.2. Luego de la concertación con la Alcaldía de Fálán (realizada en 2019), la Agencia Nacional de Minería emitió el auto GCM No. 00178 de 16 de septiembre de 2021, citando a la audiencia pública y participación de terceros, con reunión informativa previa para explicar las reglas a seguir, las cuales se llevarían a cabo el 20 de octubre de 2021 y 7 de octubre de 2021, respectivamente, ambas a las 10:00 a.m. en el "*Normal Superior Fabio Lozano Torrijos*". Posteriormente, mediante auto GCM No. 00187 de 6 de octubre de 2021, se modificaron el lugar y hora de ambas reuniones, pasando a ser a las 7:30 a.m. en la "*Casa de la Cultura*" del municipio de Fálán.

En ambos, se incluyó el siguiente numeral: "**ARTÍCULO SEXTO. NOTIFICACIÓN DE LA COMUNIDAD.** *Se ordena la publicación del presente auto en la página electrónica de la Agencia Nacional de Minería, en el Grupo de Información y atención al Minero, en el Punto de Atención Regional de la Agencia Nacional de Minería, en la Gobernación del Departamento de Tolima, en la Alcaldía del municipio objeto de la audiencia, se fijará en un lugar visible a partir de la notificación por estado hasta el día de la celebración de la audiencia, de conformidad con el artículo 73 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*"

De lo indagado por este juez constitucional y las respuestas relacionadas en el numeral 5° de los antecedentes, afloró que a la Gobernación del Tolima no llegó comunicación proveniente de la Agencia Nacional de Minería enterándola de tales autos y, por ende, no se adelantó allí publicidad del llamado que se hacía a la comunidad falanense. La Alcaldía, aunque aseguró que sí hizo lo propio en la cartelera del palacio municipal, trajo como evidencias 2 fotografías no de los autos sino de un volante impreso, por demás ilegible y que tampoco viene acompañado de las constancias de fijación y desfijación, lo que pone en duda su efectiva realización. Y si a esto se le suma la poca probabilidad de que en un municipio de sexta categoría la mayoría de habitantes tengan acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones para enterarse por las publicaciones de la Agencia Nacional de Minería en su portal virtual, no queda más que concluir que el proceso de convocatoria fue abiertamente falante, cuestión que tampoco se supera con las evidencias últimas traídas por el Personero Municipal de Fálán, que solo dan cuenta de un despliegue logístico y de seguridad y de unas publicaciones en una red social que no tienen relación con lo que se examina.

Amén de las variaciones de último momento en cuanto a hora y sitio de congregación, es imposible predicar que la citación haya tenido la antelación esperada, lo cual, dicho sea de paso, no se subsana con las pautas radiales realizadas en las 3 emisoras con cobertura en Fálán, en tanto éstas solo tuvieron lugar del 15 al 19 de octubre de 2021, sin contar con que quien las contrató fue una sociedad (Minerales Santa Ana) que para entonces nada tenía que ver con las propuestas de exploración y explotación que se estaban socializando, pues la adquisición por cesión de los títulos mineros RC2-08051 y QLV-0819 solo vino a darse, según lo indicado por ella misma

en el escrito de nulidad presentado luego de dictarse la sentencia anterior, el 3 de noviembre de 2022 y 2 de diciembre de 2022 (Pdf.48 pág.3)

3.3. Ahora, si se posa la vista sobre la audiencia y la forma como se desarrolló la misma, son más hondos los reparos que se encuentran, que hacen más palpable la transgresión denunciada.

No es solo la incertidumbre respecto a si la comentada reunión se surtió completa y a cabalidad, pues los reportes de algunos medios de comunicación dieron cuenta de otra cosa (vínculos insertos en el libelo incoativo), sino la dinámica de la misma que quedó registrada en el acta, que dejó al descubierto que la invitación a los habitantes fue con la única intención de cumplir con un requerimiento de trámite, sin opción de cuestionar o de pedir aclaraciones en términos comprensibles, creyendo que con ello se agotaba la fase de interacción con la comunidad.

Véase, después de unas precisiones inaugurales y presentar las propuestas de contrato se abrió una primera ronda de intervenciones, unas en defensa de las oportunidades de trabajo y otras, la mayoría, del agua, el ambiente, la vida y el arraigo cultural, a lo que le sigue una constancia del siguiente tenor: **"El participante, igual que varios que lo han precedido, insiste en temas ambientales acerca de la posible contaminación del agua, lo que no obedecen al objeto principal de la audiencia pública de participación de terceros y se ha venido explicando por parte de los profesionales de la ANM en sus intervenciones"** (negrilla propia). Más adelante tomó la palabra el Personero Municipal de Fálán e hizo la siguiente disertación: "(...) *la asamblea departamental estima que este espacio no es viable, sin embargo, aclara que son los señores del Congreso los competentes para determinar eso. Sin embargo, les puso de manifiesto a los funcionarios de la ANM su preocupación el hecho de que los argumentos expuestos a los abogados que atacaban este tipo de procedimiento no fueron controvertidos, ellos me manifiestan que no hubo el espacio por parte de la asamblea para ellos. Aduce que en el municipio hay como mínimo 7500 habitantes y este recinto cuenta con un aforo de 110 personas con los espacios adecuados de aforo y acá hay alrededor de 200 personas, considera no son la fracción necesaria para llevar a cabo la participación de terceros, no garantiza la pluralidad de criterio. A partir de ello y como miembro del Ministerio Público, solicita a la ANM que la audiencia se suspenda y se convoque nuevamente en el marco del debido proceso, el cual requiere una previa publicación y todos aditamentos propios del debido proceso*", postura replicada por un profesional de la Agencia Nacional de Minería, refiriéndose, de nuevo, que **"es muy importante que la comunidad entienda que este no es una instancia de decisión, es una instancia de participación, en donde la comunidad tiene todo el derecho de hablar y discutir como lo ha hecho"** (negrilla propia). Se vinieron otras manifestaciones de rechazo a las propuestas mineras y frente a ello, sin más, se produjo el cierre de la audiencia, así: **"El profesional de la ANM, toma el micrófono e indica que habiendo dado cumplimiento al procedimiento establecido por la Corte Constitucional y siendo las 11:50am hace el cierre formal de la audiencia pública de participación de terceros en el municipio de Falan y agradece a la comunidad por sus asistencia y participación activa"** (negrilla propia)

Como se ve, la consigna al parecer fue mantener a los asistentes como convidados de piedra, como simples espectadores, receptores de cifras y/o exposiciones técnicas, escuchando a algunos sí, pero sin permitirles abrir discusiones ni mucho menos resolver sus inquietudes sobre las cuestiones ambientales y el futuro del municipio si se abría paso a la minería, todo lo contrario a lo que constituye el núcleo esencial del derecho fundamental a la participación ciudadana.

Este panorama también fue evidenciado por el Procurador que conceptuó en estas diligencias, incluyendo dentro de sus apreciaciones las siguientes: *"6. Pese al llamado que hizo el Personero Municipal de Falan, haciendo uso de sus atribuciones legales, especialmente las relacionadas con la protección de los derechos fundamentales en cabeza de los habitantes de dicha entidad territorial, la ANM hizo oídos sordos y continuó con el desarrollo de la actividad en comento.7. Así las cosas, e incluso ante el requerimiento anotado y las solicitudes de diputados de la Asamblea Departamental de Tolima, se dio por terminada dicha etapa del programa de relacionamiento con el territorio en Falan, a sabiendas que la ciudadanía, el Ministerio Público local y algunos miembros del órgano legislativo departamental habían formulado reparos al desarrollo de la audiencia, que evidenciaban en principio la necesidad de adoptar medidas conducentes a garantizar la participación informada y efectiva de todas aquellas personas que potencialmente pudiesen verse afectadas por el adelantamiento de actividades de exploración y explotación minera en Falan y el debido proceso administrativo en materia minera. 8. No bastaba entonces, con garantizar un espacio físico reducido, una logística y momentos para la intervención de quienes quisieran hacerlo. Era y continúa siendo necesario, que en un lenguaje y con piezas comunicativas entendibles por la población campesina, los habitantes de las áreas de influencia de los proyectos mineros a desarrollarse pudiesen previamente conocer y comprender las consecuencias de todo tipo, a derivarse del desarrollo de la actividad minera en sus veredas y corregimientos. 9. En otras palabras, a las restricciones en la participación aludidas por el Personero Municipal de Falan durante la audiencia pública informativa y de participación de terceros, se sumó la falta de comprensión del ciclo minero y sus impactos, por parte de los pobladores asentados en las áreas de influencia que potencialmente podrían verse afectados por dichas actividades."*

3.4. Lo que viene, como se ha venido apuntalando, evidencia la conculcación de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y participación ciudadana.

No se requieren ingentes esfuerzos para advertir que no se concibió ni se desarrolló un mecanismo verdaderamente eficaz para la participación de los falanenses, recuérdese, nada más ni nada menos que los potencialmente agraviados con las concesiones para explotación de subsuelo y recursos naturales no renovables, mostrando la Agencia Nacional de Minería una completa indiferencia ante la sociedad civil, sin propiciar el diálogo, con abrumante silencio frente a sus temores y dudas y, lo más importante, sin garantizar que sus postulaciones fueran sopesadas previo a la toma de decisión.

La Asamblea Departamental del Tolima no ha sido ajena a esta coyuntura, en un primer momento pidió se suspendiera la audiencia del 20

de octubre de 2021 por falta de garantías, clamor que no fue atendido, y en sesión plenaria del 24 de enero de 2023 volvió sobre la temática, insistiendo en que *"Los procesos de adjudicación de títulos mineros en Falan no han contado con una debida participación de la comunidad. En este proceso no existió una clara socialización por parte de CORTOLIMA, ANM, ni las autoridades Municipales y mucho menos las empresas mineras. Esto abiertamente va en contravía del derecho a la información y participación de la comunidad que exige la sentencia SU-095 del 2018"*

La Agencia accionada al contestar el escrito tutelar se desbordó en argumentos, empero no para demostrar que en el caso concreto no se quebró el hilo articulador, de reciproca comunicación, que debe existir entre minería – nación – ente territorial – comunidad, sino para denotar que la tendencia de la jurisprudencia ha sido dar prevalencia al principio de estado unitario, con posibilidad de prescindir de concertaciones locales cuando éstas de algún modo entorpezcan el desarrollo de procesos económicos y sociales que beneficien al país, interpretación sesgada que no comulga con el desarrollo que ha tenido el tema durante los últimos años.

La importancia de facilitar los espacios de concertación y debate, sobre todo en aspectos de índole ambiental, es mayor de cara a la normatividad actual en la que no se exige licenciamiento de las autoridades competentes para adelantar labores de exploración, etapa durante la que los concesionarios tan solo están atados a las "guías minero ambientales", que son parámetros orientadores y de consulta no vinculantes y que como lo expuso Cortolima al absolver consulta realizada por la H.S. Angélica Lozano, *"son poco efectivas en la vigilancia y control de proyectos mineros a gran escala en etapa de exploración, basado en las siguientes apreciaciones: (...)* 4. *En virtud del principio de simultaneidad contemplado en el artículo 200 de la Ley 685 de 2001, los estudios y trabajos de exploración técnica y los de viabilidad ambiental de la explotación objeto del título minero, se ejecutan en forma simultánea; lo cual, a juicio de este Despacho hace que lo que se contemple en las guías minero-ambientales pase a ser secundario pues los esfuerzos de las partes están encaminados al trámite de licenciamiento ambiental propio de la explotación. 5. Conforme a lo establecido en el artículo 201 y 272 de la ley 685 de 2001, la prospección minera no requiere de autorización o permiso alguno de orden ambiental, excepto para área de reserva o para el uso o aprovechamiento de un recurso natural puntual; amparado en lo cual, si bien puede ser presentada a la autoridad ambiental una guía minero ambiental, al no requerir aprobación alguna y ante la falta de información técnica, no es oponible la prospección a realizar y el ejercicio de la vigilancia y control, a razón de ello puede verse con menor relevancia. Finalmente para concluir, desde el punto de vista de la legislación ambiental actual la etapa de exploración en los proyectos mineros de nuestra competencia carece de un instrumento de control y manejo ambiental de las actividades mineras, y solo se limita al ejercicio de requerir los permisos ambientales para uso o aprovechamiento de recursos naturales, en caso de ser necesarios quedando limitada la actividad de control a esta temática toda vez que la licencia ambiental está contemplada para la etapa de explotación minera.*⁵

⁵ Extraído de la exposición de motivos del proyecto de ley radicado en agosto de 2022 con el fin de que se cree *"la licencia ambiental para la fase de exploración minera"*, publicado en <https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/2022/09/TO-PL-0985-2022.pdf>

En ese sentido y para finalizar las disquisiciones, cabe traer a cuento un fragmento de la contestación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la que tal organismo reseñó *"aunque esta cartera ministerial deba ser desvinculada de la acción de tutela de referencia, reconoce la importancia de la participación ciudadana en materia ambiental como un derecho fundamental que se tiene de manera activa, real y efectiva, con el propósito no solo de conocer acerca de los aspectos que les afectan en materia medioambiental, sino de alcanzar la sostenibilidad de los ecosistemas y la distribución equitativa de recursos naturales. Gracias a estos mecanismos (que pueden ser administrativos, políticos o judiciales), los ciudadanos tienen la posibilidad de ser escuchados y verse representados. Estos mecanismos no deben ser un mero trámite de información y socialización de proyectos y decisiones, sino espacios de diálogo abiertos a opiniones, inquietudes y reclamos de los habitantes que deben ser tenidos en cuenta en la decisión que tome la administración pública"*

4. En suma, se accederá a la protección deprecada, dando las ordenes pertinentes tanto frente a las concesiones ya materializadas como frente a las propuestas que en el momento actual estén en estudio, debiendo resaltarse que respecto de las primeras se acogerá parcialmente lo sugerido por quienes han efectuado los últimos pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación –distinto al concepto que desde el comienzo dio el Procurador 20 Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima-, en el sentido de no retrotraer los trámites administrativos a la fase precontractual, pero manteniendo sí la suspensión de la ejecución hasta tanto, como se pidió en el libelo introductor, *"se restituya el derecho fundamental a la participación ciudadana de los habitantes del municipio de Falan"*, pues de otro modo la salvaguarda brindada sería inane.

Se desvincularán a los restantes actores que no son destinatarios de órdenes.

DECISIÓN

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Honda - Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, **RESUELVE:**

1. Proteger el derecho fundamental al debido proceso administrativo y participación ciudadana invocado por Dellanide Ardila, Gonzalo Irak Guarnizo, Eider Grijalba, Ramiro Marín, Hugo Armando Zuleta, José Javier Pava, Ana Divia Pava, Luis Carlos Yáñez, Eduardo Octavio Betancourt Bedoya, José María Rodríguez, José Farid Ipuz, Alex Rodríguez Guarnizo, Wilder Aguilar (Presidente JAC Santa Filomena), Carolina González, Sandra González, Yuliana Osorio S., Luz Nevy Rojas, Gloria Lucía Saavedra, Luis Miguel Martínez M., Miguel Hilarión, Orlando Barrera, Robinson Garza Díaz, Alba Ligia Rojas, Kelly Johana Zamudio, Ana Sulinda Zamudio, Verónica Andrea Salazar R., Nixon Fabián Martínez G., Reinel Osma H., Neify Moreno S., Jesús Linares P., Luis Ángel Martínez, José Aicardo Guzmán, María Edilma Martínez, Blanca Isabel Pérez, Hernán Valencia M., Jorge Alirio Guzmán D., Juan David Zarate, Karen Lorena Hernández, Mauro Felipe Mahecha, José Edgar Hernández, Myriam Díaz Montoya (Presidente JAC Lajas), María Inés Garzón, Arnulfo Hernández E., Ricardo Rodríguez L., Erika J. Tique, Arnovis Vergara G., Bárbara

Villamil, José Edgar Castañeda, Arnulfo Rodríguez, José Efrén Aguilar, Rodrigo Berrio Carbajal, Adrián Mahecha Ovalle (Presidente JAC Tavera), Lucila Rodríguez Cacilimas, Jeff Giovany Rodríguez Cacilimas, Reinaldo Rodríguez Cacilimas, Sonia Saldaña H., Onofre Bustos, Sandra María Osma, Alberto Bustos, Hernán Laverde, Roberto Rodríguez, Franklin Aguilar, Erasmo Franco, Francisco Pablo Castro, Judith Noguera, Germán Tamayo, Anaquilia Martínez, Nelson Enciso Londoño, Edone Torres A., Telmo Romero H., Luz Marina Jiménez, Olga Lucía Guzmán y Alberto Olaya.

2. Ordenar a la Agencia Nacional de Minería que, dentro de los 30 días siguientes a la notificación de esta providencia, adopte las decisiones y medidas que sean de su resorte, con el fin de que suspenda la ejecución de los 13 contratos de concesión minera que vienen desarrollándose en el municipio de Fálán, identificados bajo los números PHC-08061, 500464, 501725, 501724, 501737, QAE-08001, QLV-08191, QB4-08001, RC2-08051, RAP-08001, 502028, 502272 y RFO-15171, hasta tanto se de paso a la participación eficaz, libre e informada de la comunidad, conforme a lo motivado en esta providencia.

Para estos fines, en caso de persistir el vacío legal, bien puede hacerse uso de la figura ya establecida de "*Audiencia Pública y participación de terceros*" o de otra u otras que se implementen, siempre y cuando se garantice: **(i)** que las reuniones se realicen en espacios amplios, de tal modo que se permita la afluencia de gran número de personas, las cuales han de ser programadas con suficiente antelación y publicitadas de la forma más adecuada posible, de acuerdo con el territorio y las condiciones educativas y de infraestructura de la colectividad destinataria; **(ii)** sean convocados todos los actores públicos y privados involucrados, incluyendo los comités ambientales con influencia en el respectivo sector geográfico; **(iii)** que previamente se ponga a disposición de los interesados la información completa de los proyectos, en términos claros y comprensibles y por los canales apropiados según las características de la población, especificando las etapas que los componen y los impactos ambientales y sociales que se prevé puedan llegar a tener las actividades a desarrollar; **(iv)** que los participantes cuenten con los espacios para expresar sus opiniones, formular interrogantes y que los mismos sean debidamente resueltos; **(v)** que previo a la adjudicación del título se dé contestación a cada una de las inconformidades, sugerencias o inquietudes, precisando si se acogen o no, con indicación de las razones, o si por cuenta de ellas es menester que las propuestas sean replanteadas.

3. Ordenar a la Agencia Nacional de Minería que, dentro del trámite de las propuestas de concesión identificadas con los números QBB-08001, 500498, QAJ-08001, 500468 y RHG-08061, garantice el derecho a la participación ciudadana de la comunidad de Fálán, debiendo estarse a las directrices dadas en el segundo aparte del numeral que antecede.

4. Exhortar al Procurador 20 Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima a que como agente del ministerio público, velando por los intereses de la sociedad y la efectividad de los derechos humanos (Art.277 C.N.), realice seguimiento y vigilancia de lo dispuesto en el numeral precedente.

5. Desvincular a todos los demás entes públicos y personas jurídicas privadas que fueron integradas a esta controversia.

6. Notifíquese conforme a lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991.

7. Si no fuere impugnado, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Comuníquese,

El Juez,

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a central vertical stroke, positioned above the printed name.

FABIÁN MARCEL LOZANO OTÁLORA

Firma escaneada de acuerdo con lo autorizado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020
(Rad.2023-00004-00)