UNIVERSIDAD MILITAR

NUEVA GRANADA

COLOMBIA: ENTRE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA MINERÍA, DISCUSIONES EN TORNO A LAS CONSULTAS POPULARES, EL CASO DEL MUNICIPIO DE COGUA.

CAMILO FERNANDO RODRÍGUEZ OTÁLORA

Código: 3000765

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

DR. HÉCTOR FERNANDO CASTRO ALARCÓN

DIRECTOR TRABAJO DE GRADO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ D.C.

2019

Para Rocío y María Antonia, por ser mi fuente de inspiración, por el enorme sacrificio que hicieron como madre e hija para la culminación de este trabajo, por las noches en vela, los puentes y fines de semana que se quedaron sin esposo y padre. A ustedes que son la luz de mis ojos: ¡gracias! las amo con el alma hasta el infinito.

COLOMBIA: ENTRE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL Y LA MINERÍA, DISCUSIONES EN TORNO A LAS CONSULTAS POPULARES, EL CASO DEL MUNICIPIO DE COGUA.

CONTENIDO

RESUMEN 4

OBJETIVOS 5

OBJETIVO GENERAL: 5

OBJETIVOS ESPECÍFICOS: 5

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN 5

INTRODUCCIÓN 6

1. MINERÍA EN EL TERRITORIO, EL CASO DE COGUA. 10

a. Cogua: a favor de la minería, en contra de la expansión minera 10

b. El Contexto de la Minería en Colombia 21

c. Competencias de las entidades territoriales y nacionales en relación con la minería 22

d. La Propiedad de los recursos del Subsuelo 33

e. Los instrumentos de gestión del uso del suelo en los municipios y su relación con la actividad minera. 35

2. MINERÍA Y TERRITORIO, UNA MIRADA DESDE LA NORMA, LA JURISPRUDENCIA Y LA DOCTRINA. 37

3. REFLEXIONES EN TORNO A UNA POSIBLE SOLUCIÓN Y AL CASO DEL MUNICIPIO DE COGUA 91

CONCLUSIONES 99

REFERENCIAS 101

ANEXOS: 108

Colombia: Entre la autonomía territorial y la minería, discusiones en torno a las consultas populares, el caso del municipio de Cogua.

Camilo Fernando Rodríguez Otálora[1]

RESUMEN

Colombia en los últimos años ha presentado un crecimiento importante en la actividad minera, causado por las políticas públicas en minería, que tomaron esta actividad como una de las locomotoras del desarrollo del país. Sin embargo, este crecimiento ha generado conflictos entre los habitantes de los territorios y las autoridades nacionales, encargadas de los procesos de titulación minera, los cuales han dado lugar a procesos de consultas populares, tutelas, demandas de constitucionalidad, movilizaciones, entre otros. Esta situación se ve reflejada en el municipio de Cogua – Cundinamarca, que en la actualidad se ve inmersa en esta tensión de principios constitucionales, por cuenta de diversos procesos de concesión minera dentro de su territorio, desconociendo lo establecido por las autoridades municipales respecto del ordenamiento territorial. En el marco de este trabajo, se analizará, si las consultas populares tienen el poder vinculante para prohibir o restringir la minería y cuál podría ser la forma de resolver esta tensión.

Palabras claves:

Consulta Popular, Minería, Autonomía Territorial, Principio de Estado Unitario, Cogua

ABSTRACT

In recent years, in Colombia, there has been a significant growth in mining activity, caused by public policies in mining, which took this activity as one of the locomotives of the country's development. However, this growth has generated conflicts between the inhabitants of the territories and the national authorities, in charge of mining titling processes, which

[1] Abogado especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Colombia, candidato a magíster de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granda. Actualmente se desempeña como Personero Municipal en Cogua (Cundinamarca)

have led to popular consultation processes, tutelas, demands for constitutionality, mobilizations, among others. This situation is reflected in the municipality of Cogua - Cundinamarca, which is currently immersed in this tension of constitutional principles, due to various mining concession processes within its territory, ignoring what was established by the municipal authorities regarding the order territorial. In the framework of this work, it will be analyzed, if popular consultations have the binding power to forbid or restrict mining.

Keywords:
Popular Consultation, Mining, Territorial Autonomy, Principle of Unitary State, Cogua

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL:

Establecer si los municipios gozan de la autonomía suficiente para restringir el ejercicio de la minería a través del mecanismo de la consulta popular

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Hacer el análisis del caso de Cogua (Cundinamarca) en el cual se hace una consulta popular para prohibir la extracción minera en el territorio.
2. Identificar las competencias que tiene la nación y los municipios en materia de concesiones mineras.
3. Establecer los alcances que tiene la figura de la consulta popular para vetar el ejercicio de la minería.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Las entidades territoriales municipales gozan de la autonomía suficiente para restringir el ejercicio de la minería a través del mecanismo de la consulta popular?

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha hecho evidente en Colombia una tensión al interior del Estado, entre el sector central de la rama ejecutiva -la Nación-y los municipios -descentralizados territorialmente-, respecto al reparto de sus competencias, en el cual se encuentran inmersos dos principios fundamentales del estado social y democrático de derecho colombiano, por un lado, hablamos del estado unitario, y por otro lado tenemos la autonomía territorial de la que gozan los entes territoriales.

Dicha tensión, se ha manifestado de distintas maneras, una de ellas es el otorgamiento de contratos de concesión minera, los cuales, en muchos casos, se tramitan y se conceden sin tener en cuenta las realidades sociales, económicas, culturales, ambientales de cada territorio, y desconociendo la opinión de quienes residen en ellos.

Esta tensión se ha expresado a través de diferentes disposiciones normativas[2], de consultas populares que buscan limitar el ejercicio de la minería en los municipios [3,] y de acciones judiciales de diversa naturaleza, incoadas por un lado, por las empresas que se dedican a la minería que buscan proteger sus intereses, y por otro lado, por personas que prretenden la protección del medio ambiente y por personas que hubieran podido resultar afectadas de diversas maneras, las cuales han dado lugar a decisiones judiciales de los distintos órganos jurisdiccionales de nuestro país.[4]

---

[2] Como ejemplos podemos citar la Ley 99 de 1993, los Planes Nacionales de Desarrollo, los Decretos 883 de 1997, 1220 de 2005, 2820 de 2010, 3573 de 2011, 2041 de 2015 entre otros.

[3] Se han realizado procesos de consulta popular en los municipios de Piedras, Cajamarca e Ibagué en Tolima, Pijao en Quindío, entre otros.

[4] Podemos mencionar, entre otras, la sentencia C-339/02, la sentencia T-123/09, la sentencia C-983-10, la sentencia C-395/12, la sentencia C-123/14, la sentencia C-035/16, la sentencia C-273/16, la sentencia T-445/16, la sentencia C-298/16, la sentencia SU-133/17, el auto 053-17, proferidos por la Honorable Corte Constitucional. Así mismo el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre el tema, entre otras en las sentencias del 21 de agosto de 2014, sección cuarta, C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodriguez; del 29 de abril de 2015, sección tercera, subsección B, C.P.: Stella Conto Diaz Del Castillo; 7 de diciembre de 2016, sección cuarta, C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; del 15 de diciembre de 2016, sección quinta, C.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio; 14 de febrero de 2017, sección quinta, C.P. Rocío Araújo Oñate; 23 de marzo de 2017, sección cuarta, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 30 de mayo de 2017, sección cuarta, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; del 25 de octubre de 2017, sección cuarta, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y más recientemente la decisión del 5 de abril de 2018, sección cuarta, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

Cabe resaltar en este punto que respecto de la tensión entre autonomía territorial y estado unitario, la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana se ha pronunciado sobre el particular en múltiples ocasiones, destacándose la sentencia C-149 de 2010, M.P., Jorge Iván Palacio Palacio, en la que se debate un artículo del Plan Nacional de Desarrollo en donde, entre otras cosas, se le daba al gobierno nacional la facultad de modificar los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios, con el fin de ejecutar Macroproyectos de Interés Social Nacional, de donde podemos resaltar la siguiente postura:

> *El principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen. Para la Corte, "el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses.* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-149 de 2010)

La clave para lograr armonizar la autonomía y el estado unitario, a juicio de la Corte, no es otra que la misma Constitución, en donde se establecen tres principios sumamente importantes que permiten la articulación en el trabajo entre la nación y las entidades territoriales: Concurrencia, coordinación y subsidiariedad, los cuales son definidos por la Corte así:

> *El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. (…) El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. (…) El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención el Estado,*

y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-149 de 2010)

Similar postura a la que adoptó dicha corporación mediante la sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos, en donde se analiza la limitación de los municipios de establecer áreas, dentro de sus territorios y, a través de los planes de ordenamiento territorial, excluidas de la minería:

Para la Corte, si bien la interpretación del artículo 37 del Código de Minas puede sustentarse en el principio constitucional de organización unitaria del Estado –artículo 1 de la Constitución- y los contenidos específicos de los artículos 332 y 334 de la Constitución, que privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales; también deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses –artículo 287 de la Constitución-, y de coordinación y concurrencia –artículo 288 de la Constitución-, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-123 de 2014)

Posición que es nuevamente reiterada por esta alta corte en sentencia C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado:

La Corte ha señalado que el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador y que su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta, dado que es expresión de dos principios constitucionales de la mayor significación, como son la consagración del municipio

como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts. 288 y 311). Por esa razón, la jurisprudencia ha puntualizado que la Constitución ha establecido una garantía institucional para la autonomía de las entidades territoriales por virtud de la cual se fija en la materia un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, ha dicho la Corte, "… si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-035 de 2016)

Así, resulta pertinente realizar un estudio de los límites de la autonomía municipal, particularmente frente a la posibilidad que tienen los municipios de restringir las actividades mineras, a través del mecanismo de la consulta popular, con el fin de dar respuesta a la pregunta de investigación, revisando, para tal fin el caso particular del municipio de Cogua (Cundinamarca).

Es menester indicar que la elección del Municipio de Cogua como caso objeto de estudio, obedece al cargo como Personero Municipal que el autor de este texto ocupa actualmente, y en tal posición, surge una preocupación frente a la expresión de estas tensiones dentro de dicho territorio, que no es un tema menor, tal como lo expone el diario el espectador en una de sus columnas:

De acuerdo con la Agencia Nacional de Minería, de las 13.290 hectáreas que conforman el municipio, 5.852 corresponden a 42 concesiones o títulos mineros que ya fueron otorgados, y 4.624 a otros 28 que están en trámite.

Si se suman ambas cifras, el 78,8 % del municipio de Cogua estaría en riesgo de destinarse a la minería, cuando históricamente se ha venido haciendo extracción de arcilla y gravilla en un área de tan sólo 340 hectáreas. (El Espectador, 2016, págs.

2 - 3)

Como se puede apreciar, se trata de una situación compleja para el municipio, que se enmarca dentro de esa tensión de principios entre el municipio y la nación, a tal punto que el Alcalde Municipal, por iniciativa propia, inició el trámite para la realización de una consulta popular, la cual, en una primera oportunidad formulaba la siguiente pregunta *¿Está usted de acuerdo, Sí o No, que en el municipio de Cogua, se ejecuten actividades mineras por fuera de los polígonos denominados Zona Minera para Extracción de Materiales, establecidos en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Cogua?*

Esto demuestra la pertinencia de la investigación y de la pregunta formulada, de cara a brindar elementos de juicio que ayuden a verificar los límites de la autonomía territorial. Para esto, se analizarán, en primer lugar, el caso del municipio de Cogua para, posteriormente, indagar sobre las competencias que tiene la nación y los municipios en materia de concesiones mineras en el actual orden Constitucional, para, finalmente, establecer los alcances que tiene la figura de la consulta popular para vetar el ejercicio de la minería.

Ahora bien, desde el punto de vista metodológico, este trabajo pretende abordar la pregunta de investigación a partir de un estudio de caso, ello a través de una revisión de la normativa, la jurisprudencia y la doctrina encontrados sobre el particular y del análisis del caso del municipio de Cogua, lo cual permitirá ilustrar el tema, con miras a formular propuestas de solución real a las tensiones existentes en nuestro país e incluso en Latinoamérica. Ello partiendo del reconocimiento de la doctrina y la jurisprudencia sobre la materia, para conformar un marco teórico (Pezzetta, 2011)

1. MINERÍA EN EL TERRITORIO, EL CASO DE COGUA.

a. Cogua: a favor de la minería, en contra de la expansión minera

El municipio de Cogua se encuentra ubicado en la Sabana Norte de Bogotá, en el departamento de Cundinamarca, a 50 km de Bogotá D.C., cuenta con una extensión total de 113 km^2, ubicada a 2.600 metros sobre el nivel del mar, con una temperatura promedio de 14ºC, limita por el Norte con el Municipio de Tausa, por el oriente con Nemocón, por el Occidente con Pacho y por el sur con Zipaquirá (Municipio de Cogua, 2016), además, cuenta con una población estimada de cerca de 23.214 habitantes (DANE, 2005), cuya vocación económica ha sido esencialmente agraria, basándose en la producción de carnes, leche y sus derivados, papa, hortalizas, entre otras actividades relacionadas con el campo. (Municipio de Cogua, 2016)

Además, gracias a la construcción en el año 1952 del embalse del Neusa y a su ubicación privilegiada en la montaña, el municipio de Cogua cuenta con una serie de nacimientos de agua, ríos, quebradas y riachuelos, que tienen cerca 153 km de extensión. (Corporación Autónoma de Cudinamarca, 2016)

En los últimos 50 años, dicha vocación agraria ha venido cambiando, pues en el municipio han entrado varios actores, que han comenzado a explotar otros activos del municipio, como el turismo gastronómico, el turismo ecológico, la producción de vidrio, la extracción de arcilla y la producción de ladrillo en diferentes escalas, entre otros. (Municipio de Cogua, 2016)

Por su parte, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial[5] vigente en el municipio, Acuerdo 22 del 21 de septiembre de 2000 estableció en su artículo 544, que la Zona Minera para la explotación de arcillas, "corresponde a las áreas localizadas en las veredas El Olivo, Rincón Santo y Casa Blanca, en una extensión conjunta de 86 Hectáreas". Es decir, que la extracción y explotación de arcillas autorizada por el PBOT, se encuentra delimitado dentro de los mapas anexos a dicho Plan y comprende 86 hectáreas de las veredas antes mencionadas. (Plan Básico de Ordenamiento Territorial, 2000)

[5] En adelante (PBOT)

Dicha autorización resulta del reconocimiento que el municipio realiza de la industria ladrillera que ejerce su actividad dentro del municipio mucho tiempo antes de la expedición del PBOT, particularmente en la vereda "El Olivo", en donde en la actualidad 16 empresas legalmente constituidas (Fundación Ladrilleros de Cogua, 2016), en un área de 338,2 hectáreas, ubicadas en las Veredas el Olivo, Rincón Santo y Susaguá con 7 contratos de concesión minera, 5 licencias de explotación minera y 7 solicitudes de concesión minera conforman el denominado "parque minero industrial" del municipio de Cogua (Fundación Ladrilleros de Cogua, 2017)

Este "parque minero industrial", ha tenido distintas repercusiones en la economía local, pues en estas empresas:

> "*Les dan empleo directo a más de 1.200 personas e indirecto a unas 1.300, pagan más de 10 mil millones de pesos en salarios al año, más de 750 millones anuales en impuestos de Industria y Comercio, más de 200 millones de pesos en prediales y sostiene a la Fundación Ladrilleros de Cogua que contribuye con el mejoramiento de la educación de más de 400 niños de la región"* (El Nuevo Siglo, 2017)

Por otra parte, de acuerdo a la Fundación Ladrilleros De Cogua, con base en datos de 13 de las 16 empresas que conforman el parque minero industrial, para el año 2015, se produjeron en Cogua 398.182 toneladas de arcilla, que equivalen a 86.465 unidades de ladrillo, bloque, rejilla y demás derivados de la arcilla y que registraron ventas superiores a los 68.000 millones de pesos, por otra parte, para el año 2016, se produjeron 399.597 toneladas de arcilla, equivalentes a 82.915 unidades de los productos antes mencionados, que generaron ventas superiores a los 68.000 millones de pesos. (Fundación Ladrilleros de Cogua, 2017)

Esta información, se corrobora con el Informe de producción – demás minerales, acumulado del I al IV trimestre de 2015 de la Agencia Nacional de Minería en donde se reporta que el municipio de Cogua produjo 748.185 toneladas de arcillas[6], es decir el equivalente al 16,14%

[6] Este dato se encuentra discriminado entre 346.679 toneladas de arcillas cerámicas y 401.506 toneladas de arcillas misceláneas.

de la producción nacional del año 2015[7], ocupando el tercer puesto de producción de arcillas en todo el país, superado únicamente por Bogotá, que ocupa el primer lugar con una producción 1.302.995 toneladas, correspondiente al 28,12% y por Nemocón, con una producción de 967.123 toneladas, que se traducen en el 20,87% de la producción nacional. (Agencia Nacional de Minería, 2016)

Para el año 2016, el informe de producción demás minerales, acumulado del I – II – III - IV trimestre de 2016 de la Agencia Nacional de Minería muestra un cambio respecto a la posición que ocupa la producción de Cogua en el mercado nacional, con una producción de 333.258 toneladas (9,17%), ocupando el cuarto puesto, luego de Bogotá D.C., Nemocón y Soacha, que ocupan el primer, segundo y tercer puesto respectivamente. En este punto, es necesario anotar que en la información reportada por el para el año 2016 no refleja la producción de Arcillas cerámicas, lo cual podría justificar la diferencia tan marcada entre lo reportado por la Fundación Ladrilleros y por la Agencia Nacional de Minería. (Agencia Nacional de Minería, 2017)

Ahora bien, un punto clave para entender la dimensión del problema respecto del ejercicio de la minería en el municipio de Cogua, es el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 que declaró "*la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal"* (Congreso de Colombia; Ley 99 de 1993), el cual fue reglamentado por la Resolución 2001 de 2016[8], que delimitó la sabana de Bogotá[9] y en la cual se delimitaron 24 polígonos en donde se permite la minería, y en los polígonos 12 y 13 se encuentra involucrado el municipio de Cogua. (Resolución 2001 de 2016; Ministerio de

[7] La producción nacional de arcillas para el año 2015 fue de 4.634.277 toneladas

[8] Con anterioridad se habían expedido las resoluciones 222 de 1994, 249 de 1994, 1277 de 1996, 803 de 1999, 813 de 2004 y 1197 de 2004, que se aplicaban únicamente a materiales de construcción y arcillas.

[9] De acuerdo con la Resolución 2001 de 2016 los municipios que conforman la Sabana de Bogotá son: Bogotá, Chocontá, Guasca, La Calera, Zipaquirá, Subachoque, Soacha, Guatavita, Facatativá, Sesquilé, Tausa Suesca, Cogua, Villa Pinzón, Madrid, Tenjo, Sopó, Mosquera, Nemocón, Sibaté, Chía, Tabio, El Rosal, Tocancipá, Bojacá, Funza, Cota, Cajicá, Gachancipá, Cucunubá, Chipaque, Choachí, Pasca, Zipacón, Carmen de Carupa, Machetá, Pacho, La Vega, Ubaque, Sasaima, San Francisco, Silvania Albán, Lenguazaque, Une, San Antonio del Tequendama, Anolaima, Sutatausa en el Departamento de Cundinamarca y Turmequé en el departamento de Boyacá.

Ambiente y Desarrollo Sostenible), en los cuales se permite la explotación minera en un área total de 2.201,75 hectáreas, equivalentes al 17% del área del municipio.

Como se puede observar, el área compatible con la Minería de conformidad con lo establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es ostensiblemente superior al área delimitada por el PBOT (86 hectáreas) y al área del parque minero industrial existente actualmente en el municipio de Cogua (338 hectáreas), configurando así, de una parte, el fenómeno que denominaremos "expansión minera", situación que no ha sido ajena a la academia:

> *[E]n el caso de la sabana Bogotana se esté ampliando las zonas de explotación de materiales de construcción, a través de resoluciones que modifican el uso del suelo la resolución 2001 de 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que determina las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá, la cual aumentó el número de hectáreas disponible en la región para la extracción del material de construcción de 11.000 a 18.000 hectáreas. Esta demarcación se traslapa [con] zonas abastecedoras de agua, relictos de bosque, suelos con vocación agropecuaria, hitos religiosos como capillas, zonas de importancia arqueológica como las pinturas rupestres e incluso ecosistemas protegidos como páramos, los cerros de la ciudad de Bogotá y parques agroecológicos consolidados desde hace varios años.* (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, 2017, pág. 37)

En este punto, es necesario traer a colación la decisión del 16 de diciembre de 2016 adoptada por la sección cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el marco del trámite de verificación del cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado en la acción popular del río Bogotá[10] mediante la cual se ordenó la suspensión provisional del artículo 5 de la Resolución 2001 de 2016, que es en el que se definen los polígonos compatibles con la Minería en la sabana de Bogotá, incluyendo al municipio de Cogua, sin

[10] Radicado 2001-00479-02

embargo, en el mes de abril de 2017, el Tribunal realizó dos inspecciones judiciales al municipio y llevó a cabo una audiencia en la que decidió levantar de manera condicionada la suspensión del acto administrativo respecto del polígono 12. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B; Sentencia No. 2017-08-166-RCP)

Ahora bien, respecto de aquellos títulos mineros que se encuentran por fuera de los polígonos definidos por la Resolución 2001 de 2016, como áreas compatibles con la minería en la sabana de Bogotá, dicha norma prevé que las actividades existentes deberán ser objeto de imposición por parte de las autoridades ambientales de los respectivos PMRRA (Planes de Manejo Restauración y Recuperación Ambiental) o revocar los instrumentos de control y manejo ambiental dependiendo del análisis de cada caso en concreto. Por otra parte, quienes cuenten con título minero, pero no con licencia ambiental y quienes no cuenten con título minero, deberán suspender las actividades y se les ordenará el cierre definitivo. (Resolución 2001 de 2016; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)

Hasta el momento, hemos logrado identificar una parte importante de la minería en el municipio de Cogua, sin embargo, es necesario acotar que este tema no se agota con el estudio de las empresas del Parque Minero Industrial, pues, de acuerdo con información de la Agencia Nacional de Minería, con información a corte del 13 de noviembre de 2014, en el municipio de Cogua se habían otorgado 44 títulos mineros, con un área total de 5.939,3 hectáreas de las 11.300 hectáreas del área del municipio de Cogua, equivalentes al 52% del territorio. Por otra parte, para la misma fecha se encontraban en curso 3 solicitudes o propuestas de contrato de concesión minera para la extracción de arcilla, en un área total de 2.060,8 hectáreas, sumando de esta manera un total de 8.000 hectáreas (70,8% del área del municipio) dedicadas a la explotación minera o con la posibilidad de que se realice en ellas dicha actividad. (Agencia Nacional de Minería, 2014)

De la misma manera, para la explotación de arcilla encontramos 1.047,8 hectáreas con título minero vigente y 2.060,8 hectáreas en solicitud, es decir 3.108,6 hectáreas en total (27,5% del territorio). (Agencia Nacional de Minería, 2014) Sin embargo, cuando se hace una comparación entre los títulos mineros otorgados para la explotación de arcilla en el municipio

de Cogua y el área que de conformidad con el PBOT puede dedicarse a la minería de arcilla (86 hectáreas), encontramos el primer asomo de la tensión existente en nuestro país y que se hace palmaria en el municipio de Cogua, la relación entre minería y territorio.

Esta situación ha generado una tensión respecto de los principios de estado unitario y autonomía territorial, entre entidades del nivel nacional y del nivel territorial, en torno a la aplicación de los artículos 1, 78, 79, 80, 103, 105, 106, 311, 313 y 332 de la Constitución Política Nacional y de las leyes 134 de 1994, 136 de 1994, 388 de 1997, 685 de 2001, 1454 de 2011, 1757 de 2015 entre otras, que ha encontrado su punto más álgido dentro del municipio de Cogua, en los procesos de titulación y licenciamiento de la empresa Ladrillera Santafé S.A., a quien se le otorgaron los títulos mineros AIT-141 y AIT-144, de septiembre de 2002. Ambos para la explotación de arcilla, con un área conjunta de 678,8 hectáreas. (Agencia Nacional de Minería, 2014).

El área de impacto del título AIT – 141 de acuerdo con la empresa Ladrillera Santa Fe está ubicada en el municipio de Cogua, en la vereda Neusa, identificando así las áreas de influencia del proyecto:

> *"En el caso de la Concesión Minera AIT-141, el AID desde el punto de vista socioeconómico cubre la vereda Neusa, la que a su vez cuenta con distintas Juntas de Acción Comunal que atienden sectores del territorio veredal, que para el presente EIA se incluyen las siguientes: La Plazuela (conformado solamente por el asentamiento nucleado), Los Olivos (conformado por el área industrial del mismo nombre) y Ojo de Agua (conformado por un pequeño asentamiento nucleado y un área rural periférica) siendo en esta jurisdicción donde se pretende desarrollar el proyecto minero."* (Subrayas fuera de texto) (Ladrillera Santafé S.A., 2016)

De la misma manera, el área del título AIT – 144, cobija a los municipios de Cogua (veredas de Patasica y Casablanca), Tausa (Vereda Chorrillo) y Nemocón (Vereda Patio Bonito). Sin embargo, de acuerdo con la información suministrada directamente por la sociedad Ladrillera Santafé, el interés de la empresa recae directamente en desarrollar actividades de explotación en las veredas Chorillo (Tausa) y Casablanca (Cogua) (Ladrillera Santafé S.A., 2016)

La tensión se comienza a manifestar dentro del territorio, por cuanto el área de estos dos títulos mineros, no se encuentra dentro de las 86 hectáreas delimitadas por el PBOT, ni dentro del área del Parque Minero Industrial, sino que por el contrario se ubica en las veredas de Ojo de Agua, La Plazuela y Casablanca, que de acuerdo al PBOT, tienen una vocación esencialmente agraria y en algunos casos ecoturística. (Plan Básico de Ordenamiento Territorial, 2000). Sin embargo, tras comprobar los planos del PBOT y del plan de ordenamiento territorial se encontró que el área del título AIT 144 se encuentra completamente por fuera del área de la que trata el artículo 544 del PBOT vigente en la actualidad en el municipio de Cogua, pero dentro del área compatible con la minería en la sabana de Bogotá, determinada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante la Resolución 2001 de 2016.

Al enterarse de la existencia de estos títulos mineros y de los respectivos procesos de licenciamiento ambiental ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, los expedientes 29933 para el título AIT 141 y 46248 para el título AIT 144, las autoridades municipales solicitaron la realización de la audiencia pública ambiental, dando alcance al numeral 12 del artículo 1 y al artículo 72 de la Ley 99 de 1993, reglamentada por el capítulo 4, Título 2 de la parte 2, del libro 2, del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 1076 de 2015). Dichas audiencias se llevaron a cabo los días 26 de agosto de 2016 en el municipio de Cogua y el 24 de noviembre de 2016 en el Municipio de Tausa, contando con gran afluencia de público, que en su mayoría se mostró apático y rechazó los proyectos, situación que fue replicada por la prensa en su momento (Dinero, 2016) (Periódico El Lector, 2016) (Boyacaradio.com, 2016)

Esta situación dio lugar al surgimiento de dos organizaciones dentro del municipio de Cogua, el grupo Cogua Verde, como un grupo de personas interesadas en proteger, defender y conservar el patrimonio natural del municipio de Cogua (Cogua Verde, 2016) y el grupo pacto ciudadano quienes de manera informal han estado al tanto del proceso minero dentro del municipio. Estas organizaciones propusieron a la administración municipal la realización

de una consulta popular, cuya pregunta era: *¿Está usted de acuerdo, Si o No, que en el Municipio de Cogua, se ejecuten actividades mineras por fuera de los polígonos denominados Zona Minera para Extracción de Materiales, establecidos en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Cogua?,* Y que inició su trámite por el Concejo Municipal en mayo de 2017, radicando el día 8 de junio de 2017 los documentos necesarios para la revisión de constitucionalidad de la pregunta de consulta popular ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Mediante decisión del 17 de agosto de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con ponencia del Magistrado Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón, declaró inconstitucional la Consulta Popular convocada por la Alcaldía de Cogua, argumentando, entre otros, que la pregunta no era clara y era contraria a la lealtad del votante y porque se deja en evidencia que a la ciudadanía de Cogua no se le ha informado en su totalidad sobre el contenido, alcance y vigencia del Plan Básico de Ordenamiento Territorial y de la Resolución No. 2001 de 2016, así como tampoco se le ha informado de las labores desplegadas por la Sección Cuarta del Tribunal en la verificación del cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado, ni de la existencia de unos determinantes ambientales en la reglamentación de los usos del suelo y el ordenamiento territorial, y menos aún sobre la exigencia constitucional y legal relacionada con que el ejercicio de competencias de las autoridades territoriales deba sujetarse en el nivel nacional, departamental, distrital y municipal a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B; Sentencia No. 2017-08-166-RCP) Así lo registró la prensa a nivel regional y nacional. (Extrategia Medios, 2017) (La República, 2017)

Es menester indicar que en el marco de esta actuación judicial, se manifestaron distintos actores, con sus propios intereses, en primer lugar, el Ministerio de Minas y Energía indicó que la consulta popular rebasa el ámbito territorial de la jurisdicción del municipio de Cogua, toda vez que el polígono 13 de explotación minera establecido en la Resolución 2001 de 2016 está ubicado en 3 municipios diferentes, también se pronunció el Colegio de Abogados de Minas y Petróleos quien afirmó que las entidades territoriales no tienen competencia para determinar la viabilidad o prohibición de las actividades mineras en las zonas compatibles

con la minería, aseveración similar a la realizada por la empresa Ladrillera Santafé, la Asociación Colombiana de Minería y a la Agencia Nacional de Minería, quienes también intervinieron en términos muy parecidos a los del Colegio de Abogados de Minas y Petróleos.

Por otra parte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado esbozó argumentos respecto de los efectos "*inter partes"* de la sentencia T-445 de 2016, sin embargo, estas consideraciones fueron desechadas de plano por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, teniendo en cuenta la abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional quien ha establecido que las "*ratio decidendi"* de las sentencias de dicha corporación tienen efectos "*erga omnes".*

Los ciudadanos Andrés Felipe Ghendler Ochoa y Luis Carlos Venegas, se pronunciaron frente a la consulta popular, indicando además de consideraciones respecto de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las autoridades nacionales y las territoriales, que las consultas mineras generan una estigmatización frente al minero y afectan el derecho al trabajo en el municipio de Cogua.

Ante este panorama, el alcalde municipal de Cogua decidió repetir el ejercicio para la realización de la consulta popular, formulando una nueva pregunta: ¿Está usted de acuerdo, ¿SÍ o No, que se amplíe la explotación minera por fuera de las zonas donde hoy se desarrolla esta actividad en el municipio de Cogua? (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B; Sentencia No. 2018-04-068-RCP)

De la misma manera que la primera pregunta, esta fue puesta a consideración del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que, mediante decisión adoptada por la sección primera, subsección b, el 3 de mayo de 2018 declaró la constitucionalidad de la consulta popular. Dentro de dicho trámite y en el término de fijación en lista, se allegaron 16 intervenciones ciudadanas, la mitad de ellas respaldando la consulta popular y la otra mitad rechazando su constitucionalidad. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B; Sentencia No. 2018-04-068-RCP)

Los principales argumentos de quienes se opusieron a la consulta popular se centran en indicar que el municipio carece de competencia para la realización de la consulta popular; que existen otros mecanismos distintos a la consulta popular en los cuales confluyen los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, sin indicar cuáles mecanismos; que los municipios no cuentan con la competencia para restringir el uso y el aprovechamiento de los minerales que subyacen en el subsuelo y que estos le pertenecen al Estado; que se desconocen las competencias de la autoridad minera; que se desconoció la resolución 2001 de 2016 que definió las zonas compatibles con minería en la Sabana de Bogotá; que se desconoce lo ordenado por el Consejo de Estado en el marco de la acción popular del río Bogotá y que la pregunta no cumple con los requisitos de claridad y lealtad. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B; Sentencia No. 2018-04-068-RCP, págs. 12 - 23)

Por otra parte, quienes apoyaron la constitucionalidad de la Consulta popular indicaron que la pregunta es clara y objetiva; que la autoridad municipal cuenta con la competencia para adelantarla; que el tema de la consulta popular no está dentro de los considerados como prohibidos; que la misma es pertinente; que en ejercicio del principio de rigor subsidiario las autoridades pueden restringir los polígonos definidos en la Resolución 2001 de 2016; que la consulta popular es armoniosa con lo ordenado por el Consejo de Estado en la acción popular del río Bogotá; que la expansión minera ocasionaría daños ambientales, a la salud, a la calidad de vida, a los usos de suelos, a las actividades económicas, al turismo, al paisaje, entre otros; que existe un desequilibrio en la relación costo – beneficio para el municipio, pues los ingresos que recibe el municipio por cuenta de esta actividad son ínfimos comparados con los potenciales daños que se pueden causar y que existe una potencial transformación significativa del uso del suelo. (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B; Sentencia No. 2018-04-068-RCP, págs. 8 - 12)

En esta ocasión el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la constitucionalidad de la consulta popular y de su correspondiente pregunta sometida a revisión de conformidad con lo establecido en la Ley 1757 de 2015, invocando, entre otros, los principios de participación democrática, autonomía de las entidades territoriales, coordinación,

concurrencia y subsidiariedad y límites a la facultad de reglamentación del uso del suelo e indicando que el municipio sí tiene la competencia para adelantar el proceso de consulta popular, de acuerdo a la Resolución 2001 de 2016, la ley 136 de 1994, al artículo 79 constitucional y a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

El caso de Cogua, si bien es un caso distinto de todos los demás casos en donde los municipios rechazan categóricamente la minería, pude servir de ejemplo de minería bien hecha y de una aplicación plausible del principio de Desarrollo Sostenible, del que tanto se habla en nuestro país y que fue definido por la Honorable Corte Constitucional como *"el modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias*" (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-137 de 1996)

Ahora bien, en este punto es oportuno señalar que la escogencia de la acción popular como mecanismo para defender el territorio del fenómeno de la expansión minera, es por lo menos controversial, pues como se verá más adelante, desde el punto de vista jurídico, este no es el medio idóneo para hacerlo y además existe la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar los contratos de concesión minera, la presentación de una acción popular o intervenir en el trámite de las licencias ambientales, entre otros.

De lo expuesto hasta ahora se puede evidenciar que existen por lo menos dos posturas opuestas respecto de la relación entre la minería y la autonomía territorial, las cuales merecen ser revisadas un poco más a profundidad.

b. El Contexto de la Minería en Colombia

Por otra parte, la minería en cifras nos ofrece un panorama de la magnitud de la actividad en nuestro país, así, de acuerdo con datos de la Agencia Nacional de Minería, en Colombia se han titulado 4.377.993 hectáreas, lo que corresponde al 3.8% del territorio del país. Se han entregado 8.866 títulos mineros, de los cuales 7.996 se encuentran vigentes y se han otorgado 870 autorizaciones temporales. De los títulos concedidos, 1.127 se encuentran en etapa de

exploración, 1.014 en construcción y montaje y 6.725 en explotación. De estos títulos mineros, el 40% corresponde a materiales de construcción, el 22% a oro y metales preciosos, el 18% a otros materiales, el 16% a carbón y el 4% a esmeraldas. (Agencia Nacional de Minería, 2016)

De estos títulos mineros, según información presentada el pasado 6 de marzo de 2017 en el marco de la convención de Prospectors & Developers Association Of Canada por Germán Arce Zapata, Ministro de Minas y Energía de Colombia, durante 2016 se extrajeron 1,9 millones de onzas de oro, 14,5 millones de toneladas de materiales de construcción, 90,5 millones de toneladas de carbón y 2 millones de quilates de esmeraldas. (Arce Zapata, 2017) Estas cifras, son coincidentes con los ingresos por concepto de regalías, que para el período comprendido entre 1990 y 2014, superan, en total, más de 10 billones de pesos en recursos para el estado colombiano. (Unidad de Planeación Minero Energética, 2015)

Esta importancia estratégica de la minería para el país goza de una institucionalidad que tiene dos ejes fundamentales, por un lado, están las autoridades que regulan y controlan el tema de la minería propiamente dicha y por otra parte las autoridades ambientales, que gozan de especial importancia para la minería, pues el impacto medioambiental que puede llegar a tener esta actividad es alto. (Fierro Morales, 2012)

De lo expuesto hasta aquí, podemos evidenciar claramente el gran poder en cabeza de la nación y la escasa o nula participación de los municipios en la toma de decisiones frente a los temas mineros, particularmente en el otorgamiento de los títulos mineros. Pero el tema no acaba allí, pues por muchos años se ha discutido la competencia de los municipios respecto de su competencia para restringir o prohibir la minería en sus territorios.

c. Competencias de las entidades territoriales y nacionales en relación con la minería

Así, al tratarse de un tema tan relevante e importante para el país, nuestra constitución política de 1991, en su artículo 101 incluyó como parte de Colombia “el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el

segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa (…)", y estableció en el artículo 332 que "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes." (Constitución Política de Colombia, 1991)

Esta disposición constitucional, fue regulada por la Ley 685 de 2001, "por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones", sin embargo, esta norma ha sido objeto de múltiples críticas (Garcés Villamil & Rapalino Bautista, 2015) y de diversos análisis de constitucionalidad[11] dada la algidez del tema que trata.

Posteriormente y con el propósito de corregir algunas deficiencias de la Ley el Congreso de la República expidió Ley 1382 de 2010 (Congreso de Colombia; Ley 1382 de 2010) (González Sánchez, 2015), sin embargo, es necesario recordar que dicha Ley fue declarada inexequible por la Corte Constitucional Colombiana, a través de la sentencia C-366 de 2011. Más adelante, el gobierno nacional, promovió una nueva reforma legal, y esta vez lo hizo a través de la Ley 1450 de 2011, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014", la cual abordó el tema del "Desarrollo minero y expansión energética", tal como quedó consagrado en los artículos 98 y siguientes de la Ley. (Congreso de Colombia; Ley 1450 de 2011)

Más recientemente, el Congreso dictó la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", la cual también introduce reformas en materia minera (Congreso de Colombia; Ley 1753 de 2015). Sin embargo, dichas reformas han sido estudiadas por la Corte Constitucional, quien a través de la sentencia C-298 de 2016 revisó la constitucionalidad de varios artículos de esta ley e hizo importantes aclaraciones respecto de la autonomía municipal y de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de la Constitución.

[11] La Corte Constitucional Colombiana ha revisado la constitucionalidad de diversos artículos de esta ley, a través de sentencias como la C-339-02, la C-418-02, la C-669-02, la C-891/02, la C-229-03, la C-1071-03, la C-036-05, la C-063-05, la C-443-09, la C-983-10, la C-033-11, la C-273-11, la C-366-11, la C-367-11, la C-395-12, la C-423-12, la C-123-14, la C-619-15, la C-259-16, la C-273-16 y por la C-389-16

De tal manera queda evidenciado la importancia de la minería en el actual panorama político del país, así lo deja plasmado González Sánchez:

> El pasado gobierno (2010-2014) y el actual (2014-2018), han proyectado la actividad minera en sus documentos base para la elaboración de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo. En el primer cuatrienio la actividad minera fue considerada como una de las locomotoras de desarrollo y como uno de los renglones económicos importantes para el país. (González Sánchez, 2015, pág. 143)

Fue así como el gobierno 2010-2014 en su Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos", asignó a la actividad minera algunas materias que debían ser tenidas en cuenta para avanzar en su desarrollo y como en el documento base del Plan Nacional de Desarrollo fueron definidos algunos aspectos relevantes a tener en cuenta: los legislativos, los laborales, de seguridad social, los institucionales, los ambientales y los sociales. (González Sánchez, 2015, pág. 143)

Sobre el documento base del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, la autora, también evidencia la importancia de la minería:

> La actividad minera es un motor de desarrollo. Esto permite realizar el empalme con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, en este sentido, se presenta la actividad minera como generadora de empleo rural, inversión privada y aporte a la inversión social del Estado. (González Sánchez, 2015, pág. 152)

Estas normas muestran con claridad la posición del gobierno central y del legislativo en materia minera, y que, como veremos más adelante, han registrado una serie de avances significativos que han puesto en cintura al sector minero y han abierto algunas puertas a la protección de ecosistemas estratégicos amenazados por la minería a gran escala. (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, 2017, pág. 31)

Sin embargo dicho avance no ha sido pacífico, tal como lo expresa la Contraloría General de

la República, cuando indica que las actividades de exploración y explotación minera no son objeto de control riguroso por parte de las entidades mineras, ambientales y territoriales lo cual ocasiona “una serie de conflictos sociales en muchas regiones del país, por cuanto diversas entidades estatales están privilegiando a dichas actividades sobre los derechos fundamentales de las comunidades y, por lo tanto, desconociendo la jerarquía de derechos previsto en el ordenamiento jurídico.” (Contraloría General de la República, 2013)

A su vez, el gobierno expidió la Resolución 1073 de 2015, mediante la cual adopta el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, en donde, entre otras cosas, se establece la estructura del sector Minero Energético en Colombia, conformado por el Ministerio de minas y energía, cuyo principal objetivo es formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía, y que constituye la cabeza del sector. (Ministerio de Minas y Energía. Decreto 1073 de 2015)

Por otra parte, el sector descentralizado está conformado por las siguientes entidades Adscritas:

Agencia Nacional de Hidrocarburos: Encargada de administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación; promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos y contribuir a la seguridad energética nacional.

Agencia Nacional de Minería: Cuyo fin es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento-óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes. y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.

Comisión de Regulación de Energía, Gas y Combustibles: Que tiene como fin regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de

promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abusos de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Igualmente tiene por objeto expedir la regulación económica para las actividades de la cadena de combustibles líquidos derivados de hidrocarburos, en los términos y condiciones señalados en la Ley.

Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas: El cual se encarga de identificar, promover, fomentar, desarrollar e implementar soluciones energéticas mediante esquemas empresariales eficientes, viables financieramente y sostenibles en el largo plazo, procurando la satisfacción de las necesidades energéticas de las Zonas no Interconectadas, ZNI, apoyando técnicamente a las entidades definidas por el Ministerio de Minas y Energía.

Servicio Geológico Colombiano: Su principales funciones son realizar la investigación científica básica y aplicada del potencial de recursos del subsuelo; adelantar el seguimiento y monitoreo de amenazas de origen geológico; administrar la información del subsuelo; garantizar la gestión segura de los materiales nucleares y radiactivos en el país; coordinar proyectos de investigación nuclear, con las limitaciones del artículo 81 de la Constitución Política, y el manejo y la utilización del reactor nuclear de la Nación.

Unidad de Planeación Minero Energética: Creada para planear en forma integral, indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector minero energético, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos mineros y energéticos; producir y divulgar la información requerida para la formulación de política y toma de decisiones; y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en el logro de sus objetivos y metas.

Por otra parte, el ramo tiene las siguientes entidades vinculadas: Ecopetrol S.A., Interconexión Eléctrica S.A E.S.P. – ISA S.A E.S.P., Isagen S.A E.S.P., Electrificadora del Huila S.A. E.S.P - Electrohuila S.A. E.S.P., Electrificadora del Caquetá S.A. E.S.P - Electrocaquetá S.A. E.S.P., Electrificadora del Meta S.A E.S.P - EMSA S.A. ESP, Centrales Eléctricas del Cauca S.A. E.S.P - Cedelca S.A ESP, Centrales Eléctricas de Nariño S.A E.S.P.

- Cedenar S.A E.S.P, Empresa Distribuidora del Pacífico S.A E.S.P - DISPAC S.A ESP., Empresa Multipropósito Urrá S.A E.S.P. - URRÁ S.A E.S.P., Empresa de Energía del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina S.A E.S.P. - EEDAS S.A ESP, Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe S.A E.S.P - Gecelca S.A E.S.P., Gestión Energética S.A E.S.P. - Gensa S.A ESP, Empresa de Energía del Amazonas S.A. E.S.P. - EEASA ESP y la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica, Corelca S.A E.S.P. en Liquidación.

Además de la estructuración del sector, el decreto establece el régimen reglamentario del sector minero energético, discriminando el sector de hidrocarburos, el sector de gas, el sector de energía eléctrica, el sector de la energía nuclear y el sector minero, que es el que nos ocupa.

Frente al sector minero establece disposiciones generales, entorno a aspectos técnicos, al catastro minero, al sistema de información minera, a las propuestas de contratos de concesión, al contrato de concesiones, a las zonas excluidas y restringidas de la minería, a la formalización , a los proyectos mineros especiales, a la lucha en contra de la minería ilegal, a la comercialización, a los aspectos económicos y tributarios y a las reservas indígenas especiales.

De la misma manera, el Ministerio de Minas y Energía, mediante la Resolución 40391 del 20 de abril de 2016, adoptó la Política Minera Nacional, la cual es de obligatorio cumplimiento para dicha entidad y para las entidades adscritas (Ministerio de Minas y Energía, 2016). En ella, se trazan los lineamientos para que la actividad minera, en todas sus escalas, se desarrolle de forma ordenada, incluyente, competitiva y responsable, de tal manera que se incrementen las externalidades positivas en los territorios mineros en materia de empleo, ingresos, regalías, tributos, entre otros, y se adapte a los cambios que imponga el contexto internacional en materia de precios, mercados, clima y sustitutos energéticos. (Ministerio de Minas y Energía, 2016)

Dicho documento, adopta cinco pilares para la que denomina la “Minería del Futuro”,

partiendo de un diagnóstico del sector minero colombiano, mediante el cual identifica algunos problemas o retos en el ejercicio de dicha actividad: los altos niveles de ilegalidad y/o informalidad, la inseguridad jurídica, la falta de coordinación institucional, el ordenamiento territorial limitado con respecto al uso del suelo y los determinantes ambientales, así como falta de coordinación sobre ello, los trámites mineros y ambientales atrasados, la deficiencia de los sistemas de información mineros, la infraestructura deficiente, la carencia de encadenamientos productivos, la conflictividad social, la proliferación de los nombres que se le dan a las actividades mineras, la caída internacional de los precios, la baja inversión extranjera y la poca competitividad.

Así, los pilares definidos en la política minera para enfrentar dichos retos son seis, a saber: Seguridad Jurídica, Condiciones Competitivas, Confianza Legítima, Infraestructura, Información e Institucionalidad minera fortalecida y eficiente. Estos pilares van unidos a una serie de acciones y compromisos del gobierno nacional, fijadas en la misma política minera.

Sin embargo, dicha normatividad vigente en Colombia, poco o nada tiene en cuenta a las entidades territoriales en la toma de decisiones relacionadas con el tema minero, el otorgamiento de títulos mineros, etc., únicamente se evidencia que para el Gobierno Nacional, la relación con los municipios supone un reto el cual está buscando cómo asumir y plantea la necesidad de la armonización de los Planes de Ordenamiento Territorial con los Planes de Ordenamiento y Manejo de las Cuencas Hidrográficas y de la definición de mecanismos de participación y diálogo para lograr condiciones de mutua confianza entre los actores involucrados en la cadena de valor de la minería, así como del fortalecimiento de las capacidades territoriales para propiciar los beneficios derivados del desarrollo con el uso adecuado y pertinente de los recursos de regalías.

Así, se evidencia que el papel de las entidades territoriales, particularmente de los municipios, en relación con la política minera y con los procedimientos para la suscripción de títulos mineros y otorgamiento de licencias ambientales ha sido relegado o es prácticamente nulo, pues únicamente se encuentra el procedimiento para establecer zonas excluidas y restringidas de la minería, consagrado en la sección 1 del capítulo 3 del título 5

del Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015, el cual en la práctica resulta inviable por la carga probatoria que pone en cabeza de los municipios, que en muchos casos no pueden asumir el costo de los estudios requeridos por la norma, porque no se evidencia la existencia de un verdadero diálogo entre las autoridades, pues contempla la participación exclusiva de los concejos municipales, dejando por fuera otros actores importantes en cada uno de los municipios, como al Alcalde Municipal y su equipo de gobierno, al ministerio público, a las ONG's, a la sociedad civil, entre otros, que pueden dar elementos importes al debate.

Esta ausencia de mecanismos de participación y de espacios reales de diálogo interinstitucional, han ocasionado, como lo veremos más adelante según el estudio de la Corte Constitucional, una avalancha de consultas populares, que en últimas no buscan otra cosa que la materialización de espacios de diálogo y concertación.

Así lo narra GÜIZA-SUAREZ, quien hace un recuento acerca del papel de las autoridades territoriales en la definición de las zonas de exclusión o restricción minera, haciendo énfasis en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001[12], el cual prohibía que cualquier autoridad regional, seccional o local estableciera zonas del territorio "permanente o transitoriamente excluidas de la minería". (Congreso de Colombia; Ley 685 de 2001). Sin embargo, esta disposición no tuvo una vida pacífica tal como lo veremos a continuación.

A través del Decreto 934 de 2013, el gobierno nacional reglamentó el artículo 37 de la ley 685 de 2001, y

> *[Según] lo dispuesto en esta norma, los concejos municipales y las asambleas departamentales carecen de competencia para establecer zonas dentro de su jurisdicción que puedan ser excluidas de la actividad minera o imponer limitaciones con respecto a esta actividad, lo que corresponde exclusivamente a las autoridades del orden nacional.* (Güisa-Suarez & Rodríguez-Barajas, 2015, pág. 336)

[12] **Artículo 37. Prohibición legal.** Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.

Esta norma, fue objeto de revisión por parte del Consejo de Estado, quien, en el marco del medio de control de nulidad incoado por la Contraloría General de la República, quien, mediante auto del 3 de septiembre de 2014, ordenó la suspensión provisional del Decreto, argumentando que:

> *El decreto descarta totalmente la facultad que tienen los entes territoriales para reglamentar y definir los usos del suelo en el territorio de su jurisdicción, en lo que respecta a la industria minera, lo que va en contravía del derecho que tienen estas entidades de gobernarse por autoridades propias y su competencia de reglamentación de usos del suelo. Además de desconocer la esencia propia de los instrumentos de ordenamiento territorial entendidos "como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo", lo que representa una vulneración al principio de autonomía territorial.* (Güisa-Suarez & Rodríguez-Barajas, 2015, pág. 337) (Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente Hernán Andrade Rincón, 2014)

Esta suspensión significó una victoria para quienes se encontraban en contra de la tesis que indica que les está prohibido a los entes territoriales la restricción de la minería en sus territorios, pues logró obtener un pronunciamiento por parte del Consejo de Estado que respalda fuertemente la tesis de la autonomía de los municipios, incluso en asuntos mineros.

Ahora bien, no solamente hubo pronunciamiento respecto del tema por parte del Consejo de Estado, pues la Corte Constitucional también hizo lo suyo mediante la sentencia C-123 de 2014, en la cual se realizó la revisión de constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en donde declaró la exequibilidad condicionada de la norma demandada al conocer de una demanda de constitucionalidad presentada por la ciudadana Zulma Tatiana Blanco Buitrago, quien dentro de sus argumentos esgrimió que la disposición atacada vulneraba el principio de autonomía territorial y el derecho a un ambiente sano y el deber de contribuir a

su realización, conforme los artículos 287 y 288 de la Constitución.

> *Así, según lo dispuesto en la sentencia de exequibilidad del artículo 37 del Código de Minas, para otorgar cualquier autorización relacionada con la actividad minera, las autoridades del nivel nacional deben garantizar una participación real y efectiva de las autoridades municipales y distritales y, de esta manera, adoptar en conjunto las medidas necesarias para la protección de las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural, la salubridad de la población y la protección ambiental del municipio, bajo los lineamientos de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.* (Güisa-Suarez & Rodríguez-Barajas, 2015, pág. 341) (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-123 de 2014)

De tal manera, teniendo en cuenta esta decisión de la Corte Constitucional, el gobierno nacional expide el Decreto 2961 de 2014: "Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera.", en resumen, el decreto tenía como objeto *"regular el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para acordar con el Ministerio de Minas y Energía medidas, de protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera."* (Presidencia de la República; Decreto 2961 de 2014), para ello permitió que los concejos municipales o distritales pudieran solicitar ante el Ministerio de Minas y Energía "Medidas de Protección del Ambiente Sano" respecto de la actividad minera, estableciendo un procedimiento que requería que los concejos municipales contaran con estudios técnicos a cargo del municipio, que justificaran las medidas de protección solicitadas, a través del análisis de los efectos sociales, culturales, económicos o ambientales que podrían derivarse de la aplicación de las citadas medidas, también se requería que el trámite se llevara a cargo ante el Ministerio de Minas y Energía, quien junto con las demás autoridades del nivel nacional, debían decidir si

se otorgaba la medida o no. (Presidencia de la República; Decreto 2961 de 2014, 2014)

Para algunos este procedimiento no resulta adecuado ni era conforme a las disposiciones de la Honorable Corte Constitucional:

> *Por otro lado, la participación que se les otorga a los entes territoriales se limita a la presentación de una solicitud de medidas de protección ante el Ministerio de Minas y Energía, que será el que adopte la decisión definitiva sobre su pertinencia o condicionamiento, determinación que será consultada incluso con las empresas del sector minero, sin ninguna posibilidad real de concertación con los entes territoriales involucrados. Entonces, las posibilidades de adopción de las medidas de protección solicitadas son muy bajas, si se tiene en cuenta que la decisión en manos del Ministerio de Minas y Energía se adoptará teniendo en cuenta criterios económicos y de desarrollo justificados por las empresas y entidades del sector minero. Todo lo anterior aparta el Decreto 2691 de 2014 de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-123-14.* (Güisa-Suarez & Rodríguez-Barajas, 2015, pág. 344)

Así como las demás normas, esta disposición también fue objeto de revisión, en este caso por parte del Consejo de Estado, con ocasión de la demanda interpuesta por el grupo de Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, ordenando la suspensión del acto administrativo por varias razones, en primer lugar porque las autoridades administrativas carecen de la competencia para crear procedimientos, por otra parte, no se encontró que se le estuviera dando cumplimiento a la sentencia C 123/14 en el sentido que no se establecía que existiera un acuerdo entre las partes, sino que por el contrario, la decisión quedaba en manos del gobierno nacional (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Magistrado Ponente Guillermo Vargas Ayala, 2015) y:

> *Según las consideraciones del Consejo de Estado, el Decreto 2691 de 2014 vulnera el principio de la autonomía de las entidades territoriales, ya que no les otorga una participación activa y eficaz en el proceso de autorización del desarrollo de proyectos mineros, pese a las serias consecuencias ambientales, sociales, culturales*

y económicas que esto conlleva para la vida local. (Güisa-Suarez & Rodríguez-Barajas, 2015, pág. 346)

Finalmente, la corte Constitucional, mediante sentencia C-273/16, con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, declaró la inexequibilidad del mencionado artículo 37 de la Ley 685 de 2001, por considerar que la prohibición consagrada en dicha norma debía estar sujeta a reserva de ley orgánica por *"afectar de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios"* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-273 de 2016)

d. La Propiedad de los recursos del Subsuelo

Del análisis de este desarrollo normativo y jurisprudencial, se desprende con claridad el deseo del gobierno nacional, entendido como estado central, de controlar completamente la explotación de minerales, arcillas e hidrocarburos ubicados en el subsuelo del territorio colombiano.

Sin embargo, esta postura conlleva a una vieja discusión, relativa a la propiedad del subsuelo, que de acuerdo con el artículo 332 de la Constitución Política de Colombia, establece: "*El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes."* (Constitución Política de Colombia, 1991)

Al interpretar el concepto de "Estado" al que se refería esta norma, surgieron dos vertientes, una primera que afirma que se refiere al estado central, a aquel que está en cabeza del gobierno nacional y que por tal motivo la potestad para regular, reglamentar y autorizar todo aquello que esté relacionado con el subsuelo y los recursos naturales no renovables. Otra, por el contrario, indica que se refiere al Estado como un conjunto, como un todo, es decir, en su acepción más amplia, en la que, claro está, se encuentran incluidos los municipios, razón por la cual estos y sus habitantes han de ser consultados y tenidos en cuenta a la hora de adoptar decisiones en torno a estos temas.

Esta discusión, aparentemente había sido zanjada desde el año 1997 por la Honorable Corte Constitucional, tal como se transcribe a continuación:

> *"En general nuestra normatividad ha reservado la palabra "Nación", en vez de la palabra "Estado", para hacer referencia a las autoridades centrales y distinguirlas de las autoridades descentralizadas. La Carta utiliza la palabra Nación cuando se refiere a las competencias propias de las autoridades centrales, mientras que la palabra Estado denota en general el conjunto de todas las autoridades públicas. En nuestro orden constitucional la palabra "Estado" no se refiere exclusivamente a la Nación, sino que se emplea en general para designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales."* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-221 de 1997)

Sin embargo, al hacer una lectura de los argumentos esbozados por los representantes de distintas entidades estatales del nivel nacional en sus intervenciones en el marco de procesos judiciales, parece que este concepto no se encuentra del todo claro por parte de algunos de ellos. Pues alegan carencia de competencia de los municipios para participar en los procesos de titulación minera o de regulación de los usos del suelo, en lo relacionado a la minería, o, por otra parte, profieren actos administrativos que buscan vaciar de contenido, los principios ya estudiados de subsidiariedad, concurrencia y coordinación, relegando los municipios y sus decisiones a un segundo plano. Postura que es recogida por el Consejo de Estado:

> *En consecuencia, cuando los artículos 332 y 334 de la Constitución atribuyen al Estado, no a la Nación, la propiedad sobre los recursos del subsuelo y la facultad de decidir sobre su explotación debe entenderse que tanto los órganos del nivel central como las demás entidades territoriales tienen competencia en la materia. Esas disposiciones no privilegien la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de los recursos naturales; todo lo contrario, al referirse al Estado, el constituyente incluyó tanto a la Nación como al conjunto de las entidades territoriales, quienes deberán adoptar de manera concertada las*

decisiones sobre la materia (...) (Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 2018)

Como vemos no se trata de una discusión menor, sino de un amplio debate nacional que involucra a entidades de distintos órdenes y ramas del poder público, a empresas, agremiaciones, asociaciones y personas que tienen, cada uno, una postura diversa sobre el tema y que han dado lugar a múltiples pronunciamientos judiciales y a la convocatoria de consultas populares en los territorios, con el fin de prohibir o frenar de cierta manera la locomotora minera que se viene impulsando desde el gobierno nacional.

e. Los instrumentos de gestión del uso del suelo en los municipios y su relación con la actividad minera.

Como desarrollo del principio de autonomía territorial y de las competencias atribuidas a los municipios por el artículo 311 constitucional, el congreso de la república definió mediante la ley 388 de 1997 los mecanismos a través de los cuales los municipios pueden ejercer dicha competencia. Para tal fin determinó el ordenamiento territorial como:

> *El conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.*

Ello con el fin de "complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible" (Congreso de Colombia; Ley 388 de 1997)

Para tal fin, crea los Planes de Ordenamiento Territorial definiéndolos como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal y el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. De la misma manera determina la existencia de tres tipos diferentes de planes de ordenamiento territorial: Los planes de ordenamiento territorial: para los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes, los planes básicos de ordenamiento territorial para los municipios y distritos con población superior a 30.000 habitantes, pero menor a los 100.000 habitantes y los esquemas de ordenamiento territorial para los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Los planes de ordenamiento territorial cuentan con tres componentes: El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano. Y el componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Dentro de este contexto, la minería es considerada parte del componente rural, en donde los municipios deben señalar las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción minera. Esto implica que deben identificarse con claridad las zonas de producción minera y permite que los municipios impongan ciertas limitaciones al ejercicio de la minería. Nótese que no se habla de prohibición de la actividad, sino que se trata de establecer condiciones de uso adecuado del suelo y de los recursos naturales. Naturalmente estas limitantes deben obedecer a la aplicación de principios constitucionales, como los establecidos en el artículo 80 constitucional.

Por otra parte, existen los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, los cuales son herramientas creadas por la Ley 1450 de 2011, en concordancia con las funciones establecidas para las Corporaciones Autónomas Regionales en la ley 99 de 1993, los cuales

consisten en:

> *"el proceso de planificación, permanente, sistemático, previsivo e integral adelantado por el conjunto de actores que interactúan en y con el territorio de una cuenca, conducente al uso y manejo de los recursos naturales de ésta, de manera que se mantenga o restablezca un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura y la función físico biótica de la cuenca."*
> (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014)
> Este instrumento, al igual que los planes de ordenamiento territorial, tiene en cuenta a la actividad minera como una actividad que tiene un alto impacto en la cuenca hidrográfica, de modo tal que se convierte en una determinante para los municipios al momento de adoptar sus planes de ordenamiento territorial.

2. MINERÍA Y TERRITORIO, UNA MIRADA DESDE LA NORMA, LA JURISPRUDENCIA Y LA DOCTRINA.

Ante este escenario en donde las autoridades nacionales han tenido en gran medida el control de las decisiones que se toman en materia minero-energética, las personas que habitan los municipios, las ONG's y los mismos entes territoriales, han encontrado en la consulta popular un mecanismo para manifestar su descontento frente a la aprobación de títulos y licencias dentro de sus territorios sin ningún tipo de coordinación entre unos y otros.[13]

El marco jurídico dentro del cual se desarrollan las consultas populares está determinado en la precitada Ley 134 de 1994 y en la Ley 1757 de 2015, las cuales fijan el concepto, el procedimiento y regulan esta institución jurídica.

Así, el artículo 8 de la Ley 134 de 1994, Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, define la Consulta Popular como:

[13] De acuerdo con la información publicada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en su portal web, a la fecha se han realizado 10 consultas populares relacionadas con temas mineros en el territorio nacional, ver tabla 1 en los anexos.

"[L]a institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.
En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.
(...)"

Adicionalmente el artículo 3 de la Ley 1757 de 2015 cataloga a la consulta popular como un mecanismo de participación que puede tener origen en autoridad pública o popular.

Esta institución tiene un procedimiento definido por la Ley que varía según sea el origen de la consulta popular, pues para las iniciativas de origen popular se requiere de la recolección de firmas para avalar el inicio del trámite de la consulta, mientras que si quien promueve la realización de la consulta popular es el alcalde, el gobernador o el presidente de la República, se puede prescindir de este requisito.

Una vez superada esta etapa, es necesario que la corporación pública de elección popular correspondiente (Concejo Municipal, Asamblea Departamental o Congreso de la República) se pronuncie sobre la conveniencia o no de la realización de la consulta popular. Posteriormente, se debe realizar la revisión previa de constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse, la cual debe ser adelantada por la Corte Constitucional o por el Tribunal Administrativo de la jurisdicción, según corresponda.

Si se obtiene un concepto favorable de la constitucionalidad de la pregunta se puede realizar la consulta popular. Sin embargo, es menester advertir que de conformidad con el artículo 41 de la Ley 1757 de 5015, la decisión de la Consulta Popular será obligatoria cuando la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral. Si se cumplen todas las condiciones expuestas anteriormente, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva, esto puede ser la promulgación de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local.

Sin embargo, la misma Ley, en su artículo 18 determina unos parámetros respecto de las materias que pueden ser objeto de consulta popular e indica taxativamente que "*Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.*"

Además, prohíbe la presentación de consultas populares sobre materias de iniciativa exclusiva del gobierno, los gobernadores o alcaldes, sobre temas presupuestales, fiscales o tributarios, sobre relaciones internacionales, sobre concesión de amnistías o indultos y sobre la preservación y restablecimiento del orden público.

Este es un punto neurálgico frente a las discusiones en torno a la competencia de los municipios para prohibir, restringir o limitar la minería en sus territorios, pues hay quienes afirman que del contenido de dicho artículo 18 no se evidencia con claridad dicha posibilidad. Y, por otra parte, aún antes de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, ya había voces que indicaban que los municipios si tienen dicha competencia. (Garcés Villamil & Rapalino Bautista, 2015, pág. 60)

Y es que la discusión no es menor, ni es meramente local, pues en Latinoamérica desde 2002 hasta 2012 se habían realizado 68 consultas o referendos en oposición a proyectos mineros que afectan de manera directa o indirecta a comunidades y que de una u otra forma guardan cierta relación unas con otras, por lo menos en lo atinente a la utilización de mecanismos de participación popular como una forma de expresar el inconformismo y el desacuerdo con decisiones adoptadas desde los gobiernos centrales. (Walter & Urkidi, 2015)

Estas expresiones democráticas encuentran sustento no solo en las legislaciones nacionales sino también en múltiples convenciones, declaraciones, informes y documentos internacionales,[14] de las cuales se destaca la resolución 37/7 de la Asamblea General de las

[14] Véanse, entre otras la Convención Marco de las naciones unidas sobre el cambio climático, la estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo

Naciones Unidas, también conocida como Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada el 28 de octubre de 1982, que establece:

> "23. *Toda persona, de conformidad con la legislación Nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernan directamente a su medio ambiente y, cuando este haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización.*

Para el caso colombiano, la discusión ha llegado incluso a los más altos tribunales judiciales quienes, tal como se ha venido estudiando, han sentado su posición sobre la competencia de los municipios a través de las consultas populares para la limitación del ejercicio de la Minería, pero aún en aquellos escenarios las posiciones no han sido pacíficas, pues como se explicará a continuación existen distintas posturas que si bien confluyen en algunos puntos, también discrepan en otros que resultan fundamentales de cara al ejercicio del derecho a la participación democrática y a la tensión entre el principio de estado unitario y la autonomía de las entidades territoriales.

Sobre la organización de los poderes estatales entre las autoridades nacionales y las territoriales, la doctrina se ha manifestado:

> *Puesto que la organización de los poderes estatales consiste no solamente de partes sino también de relaciones entre las partes, el hecho de que las dimensiones unitaria y descentralizada del Estado, consideradas en forma separada, estén presentes en la Constitución de 1991 no necesariamente conduce a un balance de poderes apropiado entre niveles de gobierno. Al menos en lo que a la esfera constitucional concierne, la existencia de niveles de gobierno plantea el problema de la distribución vertical del poder político, pero por sí sola no lo resuelve. A semejanza de lo que ocurre con los derechos, el constituyente atribuyó a los mandatos constitucionales la tarea de*

sostenible, la declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano, la declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo y la opinión consultiva No. OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

preservar el balance entre las dimensiones unitaria y descentralizada del Estado. No es una simple casualidad que la organización del Estado colombiano en forma unitaria y descentralizada esté prevista en el primero de los llamados principios fundamentales de la Carta Política. ¿Pero son los mandatos constitucionales empleados en Colombia un mecanismo eficaz para articular las instituciones políticas nacionales y territoriales, en otras palabras, para articular la jerarquía y la autonomía? Hay razones para pensar que la respuesta es negativa y que, como consecuencia, el pluralismo que proclama la Constitución se ve adversamente afectado. (Rodríguez, 2001)

En primera instancia se abordará la discusión que se viene dando al interior del Consejo de Estado, particularmente entre las secciones cuarta y quinta, que sostienen posiciones disímiles en torno a la competencia de los entes territoriales para la limitación del ejercicio de la minería al interior de los territorios, tomando como referencia las sentencias producidas en el último año, con el fin de no hacer un extenso recuento jurisprudencial que abarcaría un periodo de tiempo mucho mayor y haría más extenso en resultado de este trabajo de investigación.

Así, por parte de la sección quinta durante el 2018 profirió cuatro (4) pronunciamientos relacionados con el tema: el primero de ellos del 23 de abril de 2018, M.P Rocío Araujo Oñate, Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02829-00, mediante la cual se resolvió una acción de tutela impetrada por un grupo de personas en contra de la decisión de declarar constitucional la pregunta[15] planteada para el desarrollo de la consulta popular del municipio de Une (Cundinamarca) del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrada Ponente Rocío Araujo Oñate, 2018)

El segundo pronunciamiento tuvo lugar el mismo 23 de abril de 2018, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02516-01, mediante la cual resolvió la

[15] El texto de la pregunta planteada en la consulta popular del municipio de Une es: "¿Está usted de acuerdo SI o NO con la ampliación de los plazos de explotación, revocación de licencias y otorgamiento de nuevos títulos que permitan ejecutar en el Municipio de Une Cundinamarca, proyectos y actividades mineras?"

segunda instancia de la acción de tutela presentada por el Ministerio de Minas y Energía en contra del Tribunal Administrativo de Santander por el amparo al derecho fundamental al debido proceso el cual considera vulnerado como consecuencia de la expedición de la sentencia de 16 de agosto de 2017 que declaró constitucional la pregunta que se sometería a consulta popular a los habitantes de El Peñón – Santander el 5 de noviembre de 2017[16]. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado Ponente Alberto Yepes Barreiro , 2018)

Posteriormente, el 29 de noviembre de 2018, se produjeron dos pronunciamientos adicionales, ambos con ponencia del Dr. Alberto Yepes Barreiro, uno que resolvía la segunda instancia de la acción de tutela interpuesta por el Ministerio de Minas y Energía en contra de la decisión del Tribunal Administrativo de Santander, por medio de la cual el 20 de abril de 2018 declaró constitucional la pregunta de la Consulta Popular tramitada en el Municipio de San Vicente de Chucurí[17], Rad. 11001-03-15-000-2018-01400-01(AC) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado Ponente Alberto Yepes Barreiro , 2018) y el otro que resolvía la acción de tutela interpuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en contra de la decisión del 5 de diciembre de 2017 adoptada por el Tribunal Administrativo del Huila, mediante la cual declaró constitucional el procedimiento surtido ante las autoridades municipales de Íquira por los ciudadanos agrupados en el mecanismo de participación ciudadana y "ordenó reformular" el texto de la pregunta[18] que se pretendía someter a consulta, Rad. 11001-03-15-000-2018-00669-01(AC) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado Ponente Alberto Yepes Barreiro , 2018). En ambas decisiones, la sección quinta concedió el amparo a los derechos fundamentales de los tutelantes y dejó sin efectos las decisiones de los correspondientes tribunales administrativos, ordenándoles dictar una providencia de reemplazo.

---

[16] El texto de la pregunta planteada en la consulta popular del municipio de el Peñón es "¿Está usted de acuerdo sí o no con que en la jurisdicción del municipio de El Peñón – Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?".

[17] El texto de la pregunta es: *"¿Está usted de acuerdo SI o NO, que en el municipio de San Vicente de Chucurí, Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera, permitiendo en todo caso la minería tradicional o de subsistencia?"*

[18] El texto de la pregunta es: "*Ciudadano ¿Está Usted de acuerdo SI o NO, que en el municipio de Íquira – Huila, se ejecuten actividades de exploración y explotación de hidrocarburos?"*

Así, dada la similitud entre las decisiones, por efectos metodológicos en este texto se abordará únicamente la sentencia del municipio de Une (Cundinamarca), entre otras razones por la cercanía con el municipio objeto de estudio de este trabajo y porque expone de manera más amplia las razones invocadas por la sección quinta.

En el fallo del municipio de Une se indaga sobre el presunto desconocimiento de precedentes jurisprudenciales por parte de la corporación accionada, el defecto sustantivo de la decisión impugnada por vía de la acción de tutela, pues esta podría ir en contravía de lo establecido en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, además se estudió el presunto desconocimiento de derechos adquiridos y lo que se planteaba como un desconocimientos a las competencias de los municipios, al debido proceso, al derecho al trabajo y a la libertad de oficio.

Para llegar a la decisión, la sección quinta parte de un análisis de la denominada "Constitución Económica", iniciando con un análisis de los artículos 332, 8, 311 y 313 de la Constitución Política de 1991, ello con el fin de demostrar que en el caso particular, si bien los municipios cuentan con la competencia para ordenar el territorio, no sucede lo mismo con la limitación a la extracción de recursos naturales no renovables, y, a pesar de reconocer los impactos de la minería en el territorio[19], resuelve la tensión a través de una fórmula basada en el reconocimiento del estado unitario y de la descentralización, limitada por la ley y la constitución, de acuerdo a las competencias y funciones trasladadas desde el centro. Así mismo indica que a la luz de los artículos 2 y 27 de la Ley 1454 de 2011 (Congreso de Colombia; Ley 1454 de 2011), la vía para resolver el conflicto de competencias se encuentra en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como en la concertación entre la nación y los entes territoriales y soporta su tesis en las sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2017 y en el auto 053 de 2017, proferidos por la Corte Constitucional.

La sección quinta concluye que en el caso particular el municipio de Une no tenía la competencia para adelantar la consulta popular planteada, por cuanto no cumplió con el

[19] Impactos sociales, económicos, ambientales, en la prestación de servicios y en la planeación de los usos del suelo.

requisito de haber concertado con las autoridades del orden nacional. Sentando así precedente en tal sentido y estableciendo un requisito para el ejercicio de un mecanismo de participación ciudadana que no se encuentra establecido ni en la Constitución ni en la Ley, pues el sustento normativo invocado por la Ley se refiere taxativamente a la concertación de políticas públicas, cosa muy distinta a la concertación exigida por la sección quinta, que está referida a un tema de ordenamiento del territorio. Y si bien es cierto que la pregunta planteada excede las competencias del municipio, pues trata de manera directa temas como el otorgamiento de títulos mineros, ampliación de plazos de explotación y otorgamiento de licencias ambientales que son del resorte de entidades del orden nacional, no es menos cierto que dicha iniciativa parte de la preocupación de las comunidades por el mal manejo que se le viene dando a las explotaciones mineras y al seguimiento y la vigilancia de dichas actividades y buscan una forma de hacerse oír ante la inactividad de los entes competentes.

Por su parte la sección cuarta del Consejo de Estado, durante el 2018 profirió otras tres decisiones, que difieren sustancialmente y de fondo de los pronunciamientos de la sección quinta, dos con ponencia del Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, una del 5 de abril de 2018, en donde se resuelve la segunda instancia de la acción de tutela presentada por el Ministerio de Minas y Energía en contra del Tribunal Administrativo de Santander, Radicación 11001-03-15-000-2017-02389-01, con ocasión de la consulta popular del municipio de Jesús María (Santander) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 2018)[20], otra del 19 de julio de 2018, en donde resuelve la segunda instancia de la acción de tutela impetrada por el Ministerio de Minas y Energía en contra del Tribunal Administrativo del Meta, Radicación 11001-03-15-000-2017-02515-01, presentada en el marco del proceso de la consulta popular del municipio de La Macarena (Meta) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 2018)[21].

---

[20] La Pregunta que se pretendía someter a consideración del pueblo era la siguiente: *"¿Está usted de acuerdo sí o no que en la jurisdicción del Municipio de Jesús María Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?"*

[21] La Pregunta que se buscaba poner en conocimiento de la comunidad era la siguiente: *¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación, exploración y producción de hidrocarburos y explotación minera dentro de la jurisdicción del municipio de La Macarena, Meta?*

Una tercera decisión fue adoptada por dicha sección, el 26 de septiembre de 2018, con ponencia del Dr. Milton Chaves García, mediante la cual resolvió la primera instancia de la acción de tutela impetrada por el Ministerio de Minas y Energía en contra de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Santander, en relación con la Consulta Popular del municipio de San Vicente de Chucurí (Santander) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado Ponente Milton Chaves García, 2018)[22], Radicación: 11001-03-15-000-2018-01400-00, sin embargo el 29 de noviembre de 2018 dicha decisión fue revocada mediante fallo de segunda instancia, proferido por la sección quinta, con ponencia del Dr. Alberto Yepes Barreiro. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado Ponente Alberto Yepes Barreiro , 2018)

Así, teniendo presente que las tres decisiones acuden a argumentos similares, en este documento se abordará únicamente el estudio de la primera de ellas, el fallo que resuelve la segunda instancia de la acción de tutela en el caso del municipio de Jesús María Santander. La escogencia de esta sentencia como objeto de estudio obedece a que dicho pronunciamiento marcó un hito pues las decisiones subsiguientes de la sección cuarta se basan en los argumentos allí esgrimidos por la Corporación.

Mediante fallo del 5 de abril de 2018, la sección Cuarta del Consejo de Estado, resolvió la acción de tutela impetrada, como ya se dijo, por el Ministerio de Minas y Energía en contra del Tribunal Administrativo de Santander. Dicha acción se presentó porque la entidad accionante consideró que el Tribunal vulneró su derecho fundamental al debido proceso, pues mediante providencia del 24 de julio de 2017 declaró la constitucionalidad del texto de la pregunta que se pretendía elevar a consulta popular en el municipio de Jesús María (Santander).

[22] La Pregunta que se quería someter a consideración de los habitantes de dicho municipio era: "¿Está usted de acuerdo con que se realicen en la jurisdicción de San Vicente de Chucurí, Santander, labores de exploración, explotación, perforación, tratamiento, transformación, transporte y lavado de materiales provenientes de las actividades de minería o con motivo de ellas, en cuyo desarrollo se utilice algún tipo de mecanización o maquinaria para su arranque y que exceda a minería tradicional o de subsistencia? SI__ NO__"

La entidad accionante consideró que su derecho al debido proceso le fue violentado, así como el principio del estado unitario, pues a su juicio la autonomía territorial no puede ir en contravía de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, ni tampoco puede constituirse en un vaciamiento de las competencias del nivel central. Por otra parte, invocó que la actividad minero-energética es de interés general y de utilidad pública y es al nivel central a quien le corresponde regular el asunto, sin desconocer la autonomía territorial.

Adicionalmente se señala que los alcaldes municipales carecen de competencia para promover consultas populares en temas mineros, pues los asuntos de explotación de recursos naturales no renovables son de competencia de las entidades del orden nacional.

De otra parte, señaló la entidad accionante que las consultas populares, podían *"poner en riesgo el abastecimiento de gas natural y petróleo, lo que incide directamente en la prestación de servicios públicos, si se tiene presente la importancia de esos insumos en la prestación de dichos servicios y la relación de esta actividad con la satisfacción de derechos fundamentales."* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 2018)

De la misma manera la entidad accionante arguyó la posible generación de daños antijurídicos a la luz del artículo 90 constitucional, ocasionados por el eventual desabastecimiento de gas y petróleo, por una parte, y a quienes han suscrito contratos estatales en materia minero-energética, por la otra.

Añade la accionante que existen "*mecanismos de participación ciudadana con mayor aptitud que la consulta popular para asegurar la protección del medio ambiente y permitir la participación de los ciudadanos en los temas que los afectan.",* mencionando que sobre el particular el legislador dispuso una evaluación integral del impacto ambiental y el derecho de cualquier persona de intervenir en los procesos de licenciamiento ambiental.

Finalmente, advierte que existe un desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, pues

a su juicio no se tuvo en cuenta las reglas establecidas en la sentencia C-123 de 2014, respecto de la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con relación a los recursos naturales no renovables que se encuentran en el subsuelo. Pues a su juicio la autonomía territorial debe armonizarse con el Estado Unitario a la hora de la reglamentación de los usos del suelo, toda vez que el subsuelo y los recursos naturales no renovables son propiedad del "estado[23].

Por otra parte, el municipio de Jesús María (Santander), el Concejo Municipal de Jesús María (Santander) y la Corporación Podión, se opusieron a los argumentos de la accionante, indicando que por una parte el Tribunal Administrativo de Santander no vulneró los derechos fundamentales de esta y por otra que el municipio sí cuenta con la autonomía y la competencia para adelantar el proceso de consulta popular.

A la par de las intervenciones referidas, también se pronunciaron Ecopetrol, La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Asociación Colombiana de Petróleo, coadyuvando los hechos y las pretensiones de la acción, indicando que se desconocen las competencias de las autoridades nacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente la sentencia C – 123 de 2014, que indica que se impuso la obligación de armonizar a través de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La sección cuarta del Consejo de Estado conoció de la segunda instancia de la acción, luego de que la subsección A de la sección segunda del Consejo de Estado resolviera que la acción resultaba improcedente, toda vez que la entidad accionante carecía de legitimación en la causa para promoverla por existir el proceso de revisión establecido en el artículo 21 de la Ley 1757 de 2011.

Así, tras analizar brevemente la procedencia de la acción de tutela en contra de sentencias judiciales y de concluir que la entidad accionante sí tenía legitimación en la causa para presentar la tutela, pues en el eventual caso de que la consulta popular se diera, este ministerio

[23] El concepto del Estado como propietario del subsuelo y los recursos no renovables se abordará más adelante, pero es importante tenerlo presente, pues desde el punto de vista teórico justifica una u otra postura.

"*podría ver limitado el ejercicio de sus competencias en el territorio del municipio de Jesús María",* la sección cuarta del Consejo de Estado, delimitó los cargos en contra de la decisión del Tribunal Administrativo de Santander así:

- *Violación directa de la Constitución, específicamente de los artículos 288, 365, 332, 334, 79, 90 y 105, por (i) desconocer las competencias de la Nación en materia ambiental y minero energética, (ii) la posible generación de daños antijurídicos a los usuarios del sistema de gas natural y petróleo y a quienes suscribieron contratos estatales en materia minero-energética, y (iii) no tener en cuenta el impacto fiscal y la afectación de los servicios públicos que podría generar la consulta popular convocada.*
- *Desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Antioquia.*

En tal sentido, la sección cuarta aborda en primer lugar el precedente de la Corte Constitucional sobre consultas populares y la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia ambiental, minero-energética, para lo cual hace breves análisis de las sentencias C-339/02, T-123/09, C-983/10, C-395/12, C-123/14, C-273/16, C-035/16, C-298/16, C-619/15, T-445/16 y el Auto A-053/17, todos de la Corte Constitucional. De la misma manera, realiza un breve análisis de algunas decisiones adoptadas por el Consejo de Estado en casos similares al que nos ocupa, como lo son la

Consulta Popular de Ibagué (Tolima)[24], la de Cumaral (Meta)[25] y la del Peñón (Santander)[26], concluyendo la sala que de dicho recuento jurisprudencial es claro que no es obligatorio o indispensable que entre la Nación y los entes territoriales se surta un proceso de concertación con las autoridades nacionales previo a la realización de una consulta popular en materia minero-energética.

A continuación la sala pasa a analizar el desarrollo legal de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de ordenación del territorio, ordenamiento territorial, ambiente sano y exploración y explotación del subsuelo para minería, abordando brevemente los alcances de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, haciendo énfasis que "*en caso de existir tensiones en el ejercicio de competencias, se debe acudir en primera medida a las soluciones asignadas por el constituyente y el legislador, siempre bajo la pauta de que si no tuviere desarrollo normativo debe resolverse en favor de las competencias de las autoridades locales, con base en el principio de subsidiariedad*[27]*."* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 2018)

---

[24] Primera Instancia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Magistrado Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá, 7 de diciembre de 2016. ref. Expediente n°: 11001-03-15-000-2016-02396-00; segunda instancia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Rocío Araújo Oñate, sentencia del 14 de febrero de 2017. Radicación número: 11001-03-15000-2016-02396-01, acumulados: 11001-03-15-000-2016-02328-00, 11001-03-15-000-201602643-00; 11001-03-15-000-2016-02741-00; 11001-03-15-000-2016-02513-00; 11001-03-15000-2016-02644-00

[25] Primera Instancia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Magistrada Ponente (e): Stella Jeannette Carvajal Basto, sentencia del 30 de mayo de 2017, radicado 11001-03-15-000-2017-01198-00. Demandante: Mansarovar Energy Colombia Ltd.; segunda instancia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, sentencia del 6 de julio de 2017, radicación número: 11001-03-15-000-2017-01198-01. Actor: Mansarovar Energy Colombia Ltda. Este caso fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional quien mediante sentencia SU/095-2018 resolvió las decisiones de primera y segunda instancia y en su lugar concedió el amparo solicitado por la accionante. Corte Constitucional. Sala Plena. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger, sentencia del 11 de octubre de 2018, Expediente: T-6.298.958. Actor: Mansarovar Energy Colombia Ltda.

[26] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P Stella Jeannette Carvajal Basto. Bogotá D.C., Veinticinco (25) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Referencia: acción de tutela. Radicación: 11001-03-15-000-2017-02516-00. Demandante Ministerio de Minas y Energía. Demandado: Tribunal Administrativo de Santander.

[27] Ello en el entendido que las entidades territoriales son las que se encuentran más cerca de los ciudadanos, permiten concentrar mayor impacto social.

Posteriormente la sala define qué entendemos por ordenamiento territorial, toda vez que se uno de los puntos neurálgicos de la discusión, indicando que "*El ordenamiento territorial hace referencia a una serie de normas de reparto o distribución de competencias que tienen como objetivo el desarrollo armónico, equilibrado e integral de las diferentes unidades territoriales existentes en un Estado como el colombiano que, además de ser unitario y descentralizado, le otorga autonomía a sus entidades territoriales."* (Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 2018)

De la misma manera indica cómo se desarrolla la coordinación entre la nación y las entidades territoriales: "*La coordinación entre el nivel central y el territorial tiene lugar en los términos definidos por el Legislador. Tratándose de definición y reglamentación de usos del suelo, la coordinación dispuesta por el legislador se registra en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial o su equivalente, entre otros instrumentos, pues a su formulación concurren los municipios y las CAR como representantes del orden nacional: antes de la presentación del proyecto de POT a consideración de los concejos distritales o municipales, el mismo debe someterse a la aprobación de la CAR u autoridad ambiental correspondiente en asuntos exclusivamente ambientales. Súmese a ello, que la determinación de las CAR es apelable ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible."* (Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 2018) Este punto en particular cobra especial relevancia a la hora de definir la ruta a seguir por parte los municipios que deseen regular la minería en sus territorios, pues como se verá más adelante las consultas populares en este tema en particular están llamadas a fracasar por diversas razones. Por el contrario los planes de ordenamiento territorial, tal como lo señala la sala, cuentan con instancias de socialización y de concertación, tanto con la comunidad como con instancias del orden nacional (Corporaciones Autónomas Regionales), creadas y establecidas por el legislador (Ley 388 de 1997 y Ley 1454 de 2011), en donde se puede evidenciar con total claridad la aplicación en doble vía de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la nación y los entes territoriales, pues dichos planes dada su importancia constitucional, se constituyen en una

expresión clara e inequívoca del modelo de estado colombiano.[28]

A continuación, la sección cuarta del Consejo de Estado aborda un tema que se encuentra íntimamente ligado a la discusión entre la nación y los territorios en torno a la minería, se trata de la distribución de competencias en materia ambiental entre los municipios y la nación, para ello recuerda la importancia que le brinda la constitución de 1991 a estos asuntos y señala que de el concepto de desarrollo sostenible[29], "*irradia la definición de políticas públicas y la actividad económica de los particulares*". Por otra parte indica que la protección del medio ambiente se encuentra inmersa en la constitución y en ley colombiana, destacando las funciones del ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, a quien le corresponde entre otras la definición de las políticas públicas del sector, normas y reglamentaciones, por otra las Corporaciones Autónomas Regionales, a quienes les corresponden tareas de coordinación, asesoramiento y apoyo a los municipios, expedición de la normativa para el manejo de las cuencas hídricas y el otorgamiento de las licencias ambientales, con excepción de aquellas que por su complejidad o impacto le corresponden a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), en los términos de los artículos 8 y 9 del Decreto 2041 de 15 de octubre de 2014, y finalmente los municipios a quienes les corresponde adelantar proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente, así como la adopción de las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio, además de la adopción de las normas de ordenamiento territorial y las regulaciones sobre usos del suelo.

Adicionalmente, señaló la existencia del principio de rigor subsidiario, que permite que una entidad territorial haga más estricta la regulación ambiental:

> *Con todo, lo cierto es que esas entidades territoriales, conforme con el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, cuando las circunstancias lo ameriten, son competentes para*

[28] Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

[29] Entendido este como el modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias

volver más rigurosa la regulación de los niveles superiores en materia de uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, en virtud del principio de rigor subsidiario que no es más que la concreción, en materia ambiental, del principio de subsidiariedad contenido en el artículo 288 de la Constitución Por tal razón, se ha estimado que las CAR y municipios pueden expedir normas más rigurosas en materia de calidad del aire, ruido ambiental, emisiones de partículas contaminantes al aire y publicidad exterior visual (Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 2018)

De otra parte, la sección cuarta del Consejo de Estado, pone de presente la normativa existente en materia de minería, esto es, recuerda que los artículos 332 y 334 de la Constitución otorgan al "Estado" la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables en el existentes, sin embargo, como veremos más adelante, el alcance del término "Estado" es un tema que ha suscitado controversias, no obstante es importante aclarar que en la sentencia objeto de estudio la Sección Cuarta del Consejo de Estado indicó que *"cuando la Constitución se refiere al "Estado" debe entenderse que habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales (nacionales y locales); asunto diferente ocurre cuando habla de "Nación", pues dicho concepto hace referencia sólo a las autoridades del nivel central."* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 2018)

En el mismo sentido, la sala trae a colación la Ley 685 de 2001 o más conocida como el código de minas, que regula la exploración y explotación de los recursos mineros del país, consagra la figura del contrato de concesión minera y le da al ministerio de minas y energía el carácter de autoridad minera y añade que *"las licencias de exploración y explotación las confiere la autoridad minera, pero antes de concederlas debe consultar los planes y normas de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo económico y social, así como las normas que sobre el patrimonio ecológico, cultural e histórico hayan expedido los concejos municipales."* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

Magistrado Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 2018)

En este punto es importante tener presente que, para el ejercicio de la minería en Colombia, se requiere de una doble autorización por parte del estado. En primer lugar, un contrato de concesión, por medio del cual el estado le otorga a un particular el derecho a explorar y explotar los recursos naturales no renovables que se hallen en el subsuelo y en segundo lugar, una licencia ambiental otorgada por la autoridad ambiental, en los términos de la ley 99 de 1993 y del decreto 2041 de 2014.

Esta doble autorización requerida para el ejercicio de la Minería en Colombia implica de una parte un doble trámite para quien pretende la explotación del recurso minero de la nación, en segundo lugar se presta para que se presenten situaciones en donde el patrimonio del país se vea afectado por cuenta de la expectativa que un contrato de concesión trae frente al concesionario, pues de aprobarse únicamente el contrato de concesión por parte de la autoridad minera y no autorizarse la explotación minera por la autoridad ambiental, puede generar demandas en contra del estado, pues presuntamente estaría incumpliendo las obligaciones contractuales que se derivan del título minero, toda vez que este le otorga al concesionario, en los términos de la ley, un derecho de explotación de minerales de propiedad estatal.

Además, el modelo establecido actualmente da la sensación de que las normas de carácter minero son superiores jerárquicamente frente a las normas ambientales, pues para un particular que haya suscrito un contrato de concesión para exploración o explotación, la obtención de la licencia ambiental es un mero trámite en el cual se deben allegar unos documentos y cumplir unos requisitos mínimos que les otorgan el derecho a iniciar la actividad minera. Sin embargo, esta mirada de instrumentalización del derecho ambiental frente al derecho minero merece serios reproches desde el punto de vista constitucional, pues debemos recordar que la constitución de 1991 ha hecho un importante ejercicio de protección del patrimonio ambiental del país, a tal punto que adoptó el desarrollo sostenible del que ya se ha hablado en este documento como principio rector del actuar de estado en materia medio

ambiental.[30]

En tercer lugar, se encuentra un punto muy relevante para el objeto de este trabajo, se trata de la articulación entre los distintos procesos que deben confluir para el ejercicio de la minería en nuestro país. Pues para el otorgamiento de un contrato de concesión minera, se requiere, entre otras cosas, que el área del mismo no haya sido concesionada o solicitada antes y que la misma no se encuentre dentro de las zonas excluibles de minería de las que trata el artículo 34 de la mencionada ley 685 de 2001, sin embargo en este punto se evidencia un fuerte vacío jurídico pues por un lado la competencia fijada en la ley para excluir zonas de minería se encuentra, en principio, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin embargo dicha competencia se ve afectada por la posibilidad que tiene la autoridad minera de solicitar la sustracción de un área de dichas zonas para que pueda realizarse una explotación minera en ella.

Por otra parte en la fase de otorgamiento del título minero la ley no contemplaba la obligación de revisar las disposiciones pertinentes de los planes de ordenamiento territorial de los municipios afectados por un proyecto minero, por el contrario, se establecía la prohibición para las autoridades locales de vetar, permanente o transitoriamente, el ejercicio de la minería en sus territorios y además la obligación de tener en cuenta la información geológica-minera disponible así como las normas sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de minería.

Como se puede observar el referido código de minas otorgaba un poder manifiestamente superior a la autoridad minera, por encima de la autoridad ambiental y de los municipios y sus planes de ordenamiento territorial. Pero dicha situación ha venido cambiando a raíz de una serie de pronunciamientos de la Corte Constitucional, que han venido poniendo límites a dicho poder.

Dentro de dichas sentencias, podemos referenciar, entre otras la C-339/02, la C-023/14, la C-

[30] **ARTICULO 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. (…)

035/16, la C-273/16, la T-445/16 y el Auto A-053/17. En dichas decisiones recuerda que el modelo de estado de la Constitución de 1991 otorga competencias claras a cada uno de los niveles del estado, desde las entidades del orden nacional, hasta aquellas del orden territorial, recordando de la misma manera que las tensiones entre estas han de ser resueltas a través de la aplicación de los mentados principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En este punto es necesario resaltar que en el proceso de licenciamiento ambiental sí se tienen en cuenta las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, máxime cuando en su adopción interviene la autoridad ambiental, a través del proceso de concertación.

Así, una vez evidenciado uno de los grandes problemas para el ejercicio de la minería en Colombia, también se vislumbra cual podría ser una posible solución, a futuro, para el ejercicio de la minería, en tal sentido, el primer paso sería la unificación de procedimientos para el otorgamiento de un contrato de concesión minera, es decir, que cuando el interesado solicite un área para realizar exploración o explotación minera, el estado de manera coordinada estudie la solicitud, atendiendo a lineamientos técnicos claros, dando alcance a los requerimientos ambientales y a los ordenamientos territoriales. De tal forma que no se generen falsas expectativas en los solicitantes y se otorgue mayor seguridad jurídica a quienes suscriban los contratos de concesión minera. Pero ello solo puede ser posible si el legislador, de acuerdo con lo ordenado en la sentencia SU-95/18 de la Corte Constitucional, establece un modelo claro, coordinado y participativo para el otorgamiento de contratos de concesión minera, que incluyan el componente ambiental, social y territorial.

En punto a la competencia de los municipios para adelantar consultas populares mineras la sección cuarta indica que los municipios sí tienen la facultad para convocarlas y realizarlas en temas mineros, tomando como sustento el derecho fundamental de participación ciudadana que tienen las comunidades en los asuntos de transcendencia local, e invocando

entre otros el artículo 33 de la Ley 136 de 1994[31], el artículo 51 de la ley 134 de 1994[32], los artículos 5 y 6 de la ley 388 de 1997[33], el artículo 18 la ley estatutaria 1757 de 2015[34] y las sentencias C-180/1994, C-150/2015 y C-389/2016 de la Corte Constitucional, resaltando el valor de la democracia participativa consagrada en la Constitución de 1991. Así mismo invoca la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá, D.C., del diecisiete (17) de marzo de dos mil dieciséis (2016). Ref.: Expediente 2007-00024-00. Actor: Municipio de Caloto, en donde recordó la vinculatoriedad de las manifestaciones populares, como las consultas populares, argumento que también se vislumbró en la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola del diecisiete (17) de marzo del dos mil (2000). Radicación número: 5279. Actor: Manuel Del Cristo Cadrazco Salcedo.

La Sección Cuarta finaliza el análisis recordando que las consultas populares son una expresión de democracia participativa y por tanto vinculantes, que los municipios cuentan con la competencia constitucional para el ordenamiento del territorio y de los usos del suelo, que el ordenamiento jurídico actual no consagra expresamente la obligación de concertar las consultas populares de los municipios con las entidades del orden nacional, que no es cierto que el procedimiento administrativo ambiental sea el idóneo para intervenir en procura del medio ambiente, por cuanto el mecanismo adecuado para la expresión de la voluntad popular es la consulta popular, que va más allá del procedimiento ambiental y que los recursos del subsuelo son propiedad del estado y no solo de la nación y por tanto los niveles central y territorial pueden tener injerencia en temas atinentes a dichos recursos.

Con base en los argumentos anteriormente expuestos la sección cuarta del Consejo de Estado

[31] Declarado Inexequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-053/19 del 13 de febrero de 2019. Este artículo obligaba a la realización de una consulta popular cuando un proyecto turístico, minero o de otro tipo amenazara con cambiar significativamente el uso del suelo, dando lugar a la transformación de las actividades tradicionales del municipio.

[32] La norma señalada otorga a los alcaldes la posibilidad de convocar consultas populares para decidir sobre asuntos municipales.

[33] Respecto de la ordenación del territorio.

[34] Que indica cuáles son las materias que pueden ser objeto de una consulta popular.

negó el amparo constitucional solicitado por la actora, dando luz verde a la realización de consultas populares en nuestro país.

En similar sentido falló la Corte Constitucional en el año 2016 frente al caso de la Consulta Popular adelantada en el municipio de Pijao (Quindío)[35] (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16), en este caso el Tribunal Administrativo del Quindío mediante fallo del 20 de marzo de 2015 declaró inconstitucional la pregunta por contener elementos subjetivos y valorativos que predisponían al elector, porque para la fecha en que dicha autoridad adoptó la decisión persistía la prohibición prevista en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001[36] y porque el municipio carecía de competencia para regular temas mineros.

Dicha decisión fue controvertida por vía de acción de tutela, la cual fue conocida en primera instancia por la sección segunda del Consejo de Estado, quien mediante fallo del 31 de agosto de 2015 declaró la falta de legitimación de la tutelante. Sobre el particular manifestó: *"advierte la Sala que la accionante no acreditó que pueda verse afectada como consecuencia de la consulta popular adelantada por el alcalde del municipio de Pijao (Quindío), puesto que carece de un derecho actual y cierto del cual se derive un interés legítimo para actuar. Lo anterior en razón a que si bien es cierto que acreditó haber nacido en el municipio de Pijao, no lo menos que en el capítulo de notificaciones señaló como domicilio la ciudad de Bogotá, D.C".* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16).

---

[35] Donde la pregunta puesta a consideración de la ciudadanía era: "*¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Pijao se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación a la salubridad de la población, o afectación de la vocación agropecuaria del municipio, con motivo de proyectos mineros?"*

[36] El artículo 37 de la Ley 685 de 2001 establecía: *Artículo 37. Prohibición legal. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.* Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-273/16 del 25 de mayo de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, lo declaró inconstitucional, entre otras razones porque dicho asunto tenía reserva de Ley Orgánica, por cuanto esta prohibición cobija expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica.

Esta decisión fue apelada por la accionante y en segunda instancia conoció la sección cuarta del Consejo de Estado, quien mediante fallo de 25 de febrero de 2016 revocó la decisión de la sección segunda, pero a pesar de que determinó la procedencia y legitimación de la accionante en el asunto sub examine, denegó la protección de los derechos fundamentales invocados en la tutela al considerar que no se presentó ningún defecto en la providencia cuestionada. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

Luego de las intervenciones de rigor, en donde una multiplicidad de actores como entidades públicas, universidades y organizaciones, se pronunciaron en torno al tema objeto de debate, adoptando de la misma manera diversas posiciones, la Corte entra a decidir el caso, en donde demás de reiterar la jurisprudencia existente en torno a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, analizó el caso desde varias aristas teóricas: el principio de autonomía territorial en el contexto de un Estado unitario, la función de ordenamiento territorial y la reglamentación del uso del suelo por parte de las autoridades municipales y distritales, la protección constitucional de los recursos naturales en la Carta de 1991, la explotación sostenible de los recursos naturales, la política minera nacional, la evolución del derecho al desarrollo y modelos alternativos del mismo, los impactos de la actividad minera en aspectos inherentes a las competencias constitucionales de los municipios, la justicia social ambiental y participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectarlos, la importancia de la consulta popular en el ordenamiento colombiano, y la libertad del votante en el marco de mecanismos de participación ciudadana. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

Frente al tema al tema de la autonomía territorial en el contexto del estado unitario, la corte reiteró las consideraciones que había hecho en sentencias anteriores, señalando que la tensión de estos dos principios, tiene una doble cara, pues de una parte el estado unitario no puede desconocer las competencias y atribuciones que le son propias a los entes territoriales, y por otra, en la misma medida, las autoridades territoriales tampoco pueden desconocer las competencias nacionales y los asuntos que a estos, por su importancia y trascendencia, le atañen. En la misma medida, recordó que se debe recurrir a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para resolver las tenciones que se susciten entre estos dos

principios. Y concluye indicando:

> *la jurisprudencia de esta Corte ha manifestado que el núcleo esencial de la autonomía territorial permite que la existencia de parámetros generales propios del carácter unitario de la nación sean ejercidos: (i) previa habilitación legal expresa y (ii) respetando las competencias propias de los municipios y departamentos.* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

En torno al ordenamiento territorial, la Corte recuerda que las leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 otorgan a los municipios importantes competencias relacionadas con la de reglamentación, control, vigilancia ambiental y protección al medio ambiente, de cara a la aplicación de derechos colectivos de rango constitucional como el desarrollo sostenible contenido en el artículo 80 de la Carta. (Congreso de Colombia; Ley 99 de 1993) (Congreso de Colombia; Ley 388 de 1997)

De la misma manera resalta la importancia que reviste para los municipios la ordenación de su territorio:

> *La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros*. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

En relación con la protección al medio ambiente, la Corte Constitucional pone de presente la realidad que atraviesa el planeta tierra por cuenta de la intervención de la mano del hombre, particularmente en el último siglo, indicando que la visión antropocentrista adoptada por la sociedad en general ha puesto en riesgo la existencia y la supervivencia de la misma

humanidad. En tal sentido resalta que la Constitución Política de 1991 prevé la protección al medio ambiente, pero que de acuerdo con su propia jurisprudencia dicha protección no debe entenderse con un fin utilitarista, sino que se reconoce el deber de respetar y garantizar los derechos de la naturaleza como sujeto autónomo, concluyendo que:

> *En suma, el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido autónomamente cuya preservación debe procurarse no sólo a través de acciones aisladas del Estado, sino con la concurrencia de todas las ramas del poder público, los distintos entes territoriales, los colombianos, la industria y la sociedad.* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

En consecuencia, la Corte Considera necesario hacer un abordaje desde el ya mencionado principio de Desarrollo Sostenible, el cual define a través de cuatro elementos tomados de diversas posturas sobre el particular:

> *[E]n torno al concepto de desarrollo sostenible se desprenden al menos cuatro elementos recurrentes: el primero es la necesidad de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras (equidad inter generacional); el segundo es la idea de explotar los recursos de una manera sostenible, prudente y racional; el tercero es el uso equitativo de los recursos naturales; y el cuarto la necesidad de que las consideraciones medioambientales estén integradas en los planes de desarrollo* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

Sin embargo, la Corte reconoce que el principio de Desarrollo Sostenible se ha venido desarrollando y "redimensionando" por cuenta del:

> *"alto costo que ha tenido que soportar la naturaleza y su entorno, y con ello también la población mundial, producto del desenfrenado e irreversible quebranto ocasionado al medio ambiente, con las secuelas negativas que apareja para la vida natural y social, razón por la cual cada vez más se ven tendencias que propenden por prevenir y restaurar los ecosistemas deteriorados o afectados por las actividades*

humanas con la prohibición de ejecutar cualquier tipo de actividad humana de mediano y alto impacto ambiental."

En esta misma línea de pensamiento la Corte hace un llamado a "repensar" nuestro modelo de desarrollo, para que este "*tenga como centro el respeto de la dignidad de la persona humana y sus derechos fundamentales"*, de la misma manera debe garantizar la sostenibilidad para las generaciones futuras y debe contar con criterios morales y éticos, para que *"Colombia sea un Estado social de derecho, que responda a las necesidades de toda la población"* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16). Esta línea de pensamiento conlleva a la Corte a señalar que *el Estado colombiano no puede dar una prevalencia automática y abstracta al interés general y la visión mayoritaria del desarrollo o progreso cuando este afecta los derechos fundamentales de las personas*. Lo cual abre la puerta para dar al traste con el argumento recurrente de las autoridades nacionales que indican que la minería por ser de interés general, prima sobre los intereses particulares de las personas o los municipios.

Por otra parte, la Corte Constitucional, reconoce el importante papel que juega la minería en el desarrollo económico y en el bienestar de la comunidad en general, recordando que el Ministerio de Minas y Energía a través de la resolución 40391 del 20 de abril de 2016 el gobierno nacional adoptó la política minera Nacional, en donde se reconocen los retos para la minería nacional y global, la visión institucional requerida para llevar a Colombia por la senda minera y los beneficios económicos y sociales de dicha actividad.

De esta política se pueden destacar los retos que el país debe superar: i) crear visión compartida entre el sector minero y otros sectores de la economía relacionados con el uso del suelo; ii) Superar la mala reputación que tiene la minería, por la escaza o nula implementación de procesos de difusión y socialización respecto de los impactos positivos y negativos de la minería y; iii) La desinformación que conlleva a que las comunidades concluyan que la minería es nociva para el ambiente, la economía y la sociedad.

Adicionalmente, dado el carácter democrático y participativo plural de dicho Estado,

consagrado principalmente en los artículos 1º y 9º de la Carta, el desarrollo no es el único modelo protegido constitucionalmente, sino que lo son incluso aquellos proyectos alternativos de convivencia y buen vivir, más allá de los parámetros dispuestos por la lógica del mercado

De la misma manera la política minera reconoce que es necesario contar con espacios de diálogo y participación entre la nación y los entes territoriales, pero partiendo de los presupuestos de que la actividad minera "*1) genera desarrollo y 2) debe ejecutarse en los territorios bajo los lineamientos nacionales pero garantizando la planeación y el ordenamiento territorial."* Sobre estos puntos la política minera requiere que:

> *(i) se debe escuchar a las autoridades municipales y departamentales a la hora de ejecutar proyectos mineros, (ii) sin embargo a pesar de que surjan oposiciones, la minería se debe desarrollar y (iii) la gran minería y el desarrollo sostenible no son conceptos que se contraponen.*

Además, la política señala que la actividad minera es un "cardinal motor de desarrollo para el país", por cuanto aporta un 2.2% al producto interno bruto (PIB), equivalente a $10.6 billones en 2015, representa el 19.6 % de las exportaciones y el 16% de la inversión extranjera y además, genera 215.000 empleos directos.

La Corte Constitucional, trayendo a colación apartes de la sentencia C 123 de 2014 y argumentos nuevos indica que la minería genera grandes afectaciones respecto de los usos del suelo y de otros aspectos relevantes para los municipios, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.

Dentro de dichas afectaciones se pueden mencionar problemas relacionados con la demanda de servicios públicos, alteración de las costumbres por la llegada de personas foráneas, desplazamiento de las actividades agropecuarias, afectando la seguridad alimentaria, la alta demanda de agua, la potencialidad de la afectación al orden público, la potencialidad de afectar otras industrias o actividades previamente establecidas en el territorio, deterioro en la

calidad del agua por drenajes ácidos de mina, degradación de suelos por apertura de socavones, muerte de flora y fauna por vertimientos de la minería, intervención de cursos de agua, pérdida de cobertura vegetal y tala de bosques por campamentos y maquinaria, entre otros.

De otra parte, la Corte Constitucional analiza el tema de la actividad minera desde la óptica de la justicia ambiental y la participación de la comunidad en la toma de decisiones, pues reconoce que es a través de la participación como derecho fundamental que las comunidades afectadas por proyectos extractivos pueden hacer valer sus derechos como población vulnerable, todo a través de soluciones concertadas entre las partes involucradas. Sobre el particular afirmó:

> *Se debe destacar que la adecuada participación en las decisiones que afectan a los habitantes de un municipio debe ser un imperativo necesario para dotar de legitimidad las decisiones de la administración sobre la materia. Más aún si se tiene en cuenta que tradicionalmente la jurisprudencia constitucional ha considerado a los trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional debido a una serie de limitaciones para emprender la defensa de sus intereses, debido a vulnerabilidad de sus organizaciones, el bajo nivel de escolaridad, la dificultad para acceder a cargos de toma de decisiones, el poco apoyo institucional, etc. Ahí es precisamente en donde recae el eje de acción de la justicia ambiental.*

Se debe destacar que la adecuada participación en las decisiones que afectan a los habitantes de un municipio debe ser un imperativo necesario para dotar de legitimidad las decisiones de la administración sobre la materia. Más aún si se tiene en cuenta que tradicionalmente la jurisprudencia constitucional ha considerado a los trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional debido a una serie de limitaciones para emprender la defensa de sus intereses, debido a vulnerabilidad de sus organizaciones, el bajo nivel de escolaridad, la dificultad para acceder a cargos de toma de decisiones, el poco apoyo institucional, etc. Ahí es precisamente en donde recae el eje de acción de la justicia ambiental. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

En cuanto al principio de participación ciudadana estatuido en la Constitución de 1991, la Corte recordó que el modelo de estado colombiano propendía no solo por una democracia representativa sino también por una democracia participativa, en donde el poder popular tiene un importante papel en la toma de decisiones y en el control de sus representantes. Así mismo señala que la Consulta popular tiene asidero constitucional en los artículos 40, 103, 105 y 270 de la Carta y en la Ley estatutaria 134 de 1994 y en la Ley 1757 de 2015, pero que también tiene unos límites que se encuentran regulados.

Uno de estos límites son las competencias atribuidas a cada nivel de la organización estatal, es decir que en el nivel local no se pude utilizar un mecanismo de participación ciudadana con el fin de modificar o eliminar una norma de carácter nacional. De la misma manera se señala la imposibilidad de reformar la constitución por esta vía y de temas presupuestales, fiscales o tributarios, de indultos, de orden público, entre otros.

La Corte señala que la consulta popular se encuentra supeditada "*al respeto de los preceptos constitucionales y a la observancia de las exigencias previstas en la ley que la regula",* razón por la cual "*la fuerza vinculante de una consulta popular debe ser interpretada en consonancia con la vigencia de los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución, por lo que no todo llamado a la comunidad para pronunciarse sobre asuntos de interés local puede concebirse en términos imperativos absolutos"* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

Sobre el particular concluye la corte afirmando que, dadas las competencias ambientales asignadas a los municipios, a estos les es posible convocar consultas populares sobre asuntos que recaigan sobre este tema, pues,

> *"es claro que la consulta popular de carácter municipal es un mecanismo de participación que le permite a los habitantes manifestar su opinión de cara a un aspecto específico, y en esa medida el componente ambiental no está excluido de su órbita de competencias."* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

Añade la Corte que dado que la Consulta Popular es un mecanismo de manifestación de voluntad política mediante el cual el electorado imparte una orden a una autoridad para que profiera una norma jurídica que *"viabilice"* dicha manifestación, la norma resultante "*puede ser objeto de control judicial a través de los mecanismos judiciales de control de actos administrativos o de leyes de la República.",* señalando que "*los tribunales administrativos deben en la medida de lo posible limitarse a ejercer el control constitucional de la manera más garantista posible al derecho a la participación ciudadana"* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

Frente al contenido de la pregunta, la Corte recordó cinco subreglas establecidas en la Sentencia C-551 de 2003:

> *(i) La redacción de las preguntas puede afectar libertad del elector: "los defectos de redacción de un cuestionario sometido a la consideración del pueblo no configuran un problema puramente técnico sino que tienen obvia relevancia constitucional, pues pueden comprometer la libertad del elector."*
>
> *(ii) Las preguntas deben cumplir con exigencia de lealtad y claridad: "Es indudable que la protección de la libertad del elector implica la doble exigencia de lealtad y claridad en la redacción del texto sometido a consideración del pueblo."*
>
> *(iii) Las preguntas inductivas violan libertad del elector y desconoce exigencia de lealtad: "Puede suceder que según los términos en que sean redactadas las preguntas, éstas puedan ser manipulativas o directivas de la voluntad del ciudadano, inductivas de la respuesta final, tendenciosas o equívocas, lo cual puede conducir a la desinformación, al error, o a una falsa percepción del fenómeno político. Para la Corte es evidente que este tipo de preguntas mengua de manera significativa las condiciones de libertad del sufragante y obviamente desconoce la exigencia de lealtad. (...) En conclusión, la incorporación en el texto de la ley de notas o preguntas introductorias que puedan ser consideradas como inductivas o equívocas, que empleen lenguaje emotivo, o que estén incompletas, implica una amenaza al*

principio constitucional de libertad del sufragante lo cual podría llegar a viciar el proceso de formación de la voluntad política de la ciudadanía."

(iv) Criterios objetivos para evaluar notas introductorias y preguntas: "Las notas introductorias deben satisfacer ciertos requisitos como, (1) estar redactadas en un lenguaje sencillo y comprensible, (ii) que sea valorativamente neutro, (iii) ser breves en la medida de lo posible, (iv) no ser superfluas o inocuas y (v) ser comprensivas del objeto que el artículo expresa. Para la Corte la satisfacción de estos requisitos garantiza que las notas introductorias (1) no sean un factor de manipulación de la decisión política (ii) no induzcan la respuesta del elector (iii) no presenten información parcial o engañosa y por lo tanto no vicien la voluntad política, (iv) garanticen condiciones favorables para el correcto ejercicio del derecho político, (v) otorguen pulcritud y corrección al proceso de convocatoria, y (vi) revistan de un mayor grado de legitimidad la decisión que se tome."

(v) Debe haber una alta probabilidad entre la finalidad indicada en la pregunta introductoria y el medio propuesto por la pregunta: "Para la Corte, la garantía de libertad del elector implica que las preguntas introductorias redactadas en esos términos suponen que existe una relación de causalidad clara, y no meramente hipotética, entre el fin (nota introductoria) y el medio (texto del artículo), lo cual implica que sea posible establecer que una vez aprobado el artículo la finalidad señalada se alcanza con una alta probabilidad."

Finalmente, al analizar el caso objeto de estudio, la Corte reconoce la existencia de competencias complementarias entre la nación y los entes territoriales, frente al tema de la explotación minera, pues si bien la adjudicación de los contratos de exploración y explotación de recursos no renovables y de las correspondientes licencias ambientales le corresponden a entidades del orden nacional, las entidades territoriales también cuentan con competencias relacionadas con la ordenación del territorio y la defensa de su patrimonio ambiental:

En esa medida es necesario concluir que el ejercicio de la competencia que le

corresponde a las autoridades nacionales mineras respecto de la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluye con otras competencias asignadas a las entidades territoriales de diverso orden, como la de definir los usos del suelo. En tales casos, están de por medio, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía y del otro las competencias de las autoridades mineras de cara a su potestad de autorizar la explotación de los recursos del Estado, aspectos que no pueden desligarse a la hora de adelantar la actividad minera. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

En consecuencia, declara que la consulta popular del municipio de Pijao es válida a la luz del as consideraciones expuestas y que resume así:

(i) La Constitución Política prevé expresamente en sus artículos 1, 311 y 313.17 que las entidades territoriales gozan de autonomía y que dentro de la órbita de competencias constitucionales de los municipios se encuentra la facultad de reglamentar el ordenamiento del suelo de su territorio, que incluye determinar si en una determinada zona debería haber actividad agrícola o industrial.

(ii) El artículo 288 de la Constitución Política señala asimismo que las competencias atribuidas a distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

(iii) Leídos en conjunto, estos principios indican que la actividad minera debe realizarse con la participación de los distintos niveles de la administración que tengan competencia en la materia, como lo son los municipios.

(iv) Conforme se precisó en la parte motiva de esta providencia: 1) la actividad minera genera importantes afectaciones a los derechos de los campesinos y comunidades agrarias de nuestro país, en especial al derecho a la seguridad

alimentaria, 2) la actividad minera tiene la potencialidad de afectar el orden público en un municipio y por ende afectar las condiciones de vida y seguridad de los habitantes, 3) la actividad minera tiene la potencialidad de afectar otras industrias productivas de los municipios a los cuales llega (micro enfermedad holandesa y desplazamiento por desarrollo) y 4) la actividad minera tiene la potencialidad de afectar el medio ambiente de los municipios receptores. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

En suma, la Corte aprobó dicha consulta popular y confirmó los fallos dictados por el Consejo de Estado en el proceso de la acción de tutela, también precisó que *los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera.*

Sin embargo, esta postura de la sección Cuarta del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, fue modificada por cuenta de las sentencias SU-095 de 2018 y C-053 de 2019 proferidas por la misma Corte Constitucional, mediante las cuales dicha corporación varió sustancialmente su postura frente a las consultas populares en temas mineros, pues adoptó una decisión que modificó la postura que venía adoptando en sentencias como la C - 123 de 2014, la C - 035 de 2016, la C - 273 de 2016 y la T - 445 de 2016.

En este punto es importante recordar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema que nos ocupa no se limita únicamente a las decisiones ya mencionadas, sino que también se han proferido a lo largo de la historia de la corporación otras como la sentencia C – 216 de 1994, con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, en donde desde las primeras decisiones de la Corte Constitucional, esta corporación resalta que la forma Unitaria de nuestro estado se encuentra matizada con los principios de descentralización y de autonomía territorial, que de la misma manera encuentran su límite en dicha forma unitaria, de manera tal que ni uno ni otro son absolutos:

[L]a autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses está limitada por los términos de la Constitución y la ley (Cfr. art. 287 superior). Es

> *importante aclarar que la ley puede limitar la autonomía territorial, pero nunca alterar su núcleo esencial. La Ley está autorizada por la misma Constitución para señalar los límites de la autonomía territorial, de suerte que la Carta prevé la función delimitante del legislador.* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-216 de 1994)

De la misma manera en dicha sentencia se abordó el concepto de la descentralización territorial:

> *Existe, por una parte, la denominada descentralización territorial, entendida como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Se trata entonces de una situación en la que se le confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos; autonomía que debe ser comprendida desde un aspecto administrativo y financiero, lo cual no significa que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central.* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-216 de 1994)

Este concepto, se encuentra acompasado por el concepto de autonomía que, de acuerdo con la Corte, implica en sí mismo el reconocimiento de una autoridad superior:

> *La autonomía no implica, jurídicamente hablando, soberanía, es decir, siempre la autonomía hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que el ente soberano sea considerado como un todo, y no como parte de ese todo. Por ello no hay que confundir autonomía con autarquía, la cual expresa la autosuficiencia -se basta a sí misma- plena y total. En otras palabras, la autarquía rompe con el modelo del Estado unitario y la transforma en Estado compuesto, donde ya no hay unidad legal, sino concurrencia de órdenes jurídicas en una asociación de intereses jurídico-políticos, de modo que no hay un interés general unitivo, sino compuesto.* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-216 de 1994)

Como se puede apreciar para nuestro ordenamiento Constitucional es claro que tanto el estado Unitario como la autonomía territorial tienen límites recíprocos, que solo pueden ser

entendidos como un sistema equilibrado y que obedece a la dinámica de reparto de competencias planteada en la Constitución de 1991.

Esta postura, se mantuvo en la sentencia C- 520/94, en donde se recuerda que la autonomía territorial tiene límites:

> *[L]a autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo.*
>
> *(…)*
>
> *[S]i bien es cierto que la Constitución de 1991 estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, que se encuentran limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal en lo que respecta a la distribución y manejo de los recursos que deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-520 de 1994)

Posteriormente, por medio de la sentencia C395/12 y tras un cambio total de magistrados pertenecientes a la alta Corporación, la postora no varió en absoluto, pues el sistema sigue estando basado en los mismos supuestos y operando en las mismas condiciones:

> *[P]ara la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de*

cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador.

No obstante lo anterior, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y una pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones.

(…)

[L]a Corte ha señalado que el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador y que su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta, dado que es expresión de dos principios constitucionales de la mayor significación, como son la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts. 288 y 311). Por esa razón, la jurisprudencia ha puntualizado que la Constitución ha establecido una garantía institucional para la autonomía de las entidades territoriales por virtud de la cual se fija en la materia un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-395 de 2012)

Ahora bien, volviendo al asunto de las consultas populares, es necesario mencionar que en primera instancia la sentencia SU – 095/18 marcó un importante punto de quiebre en la postura de la Corte Constitucional respecto de las consultas populares mineras y dada su condición de sentencia de unificación sentó un precedente vinculante para todas las

autoridades judiciales y administrativas del país, lo cual la hace aún más importante.

Con el fin de contextualizar un poco, es necesario mencionar que esta sentencia de unificación es resultado de la selección realizada por la Corte Constitucional de las decisiones adoptadas en sede de tutela por las secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado, respecto de la consulta popular del municipio de Cumaral (Meta), la cual fue citada páginas atrás, promovida por la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda en contra del Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, por declarar la constitucionalidad de la pregunta de la Consulta Popular que se llevó a cabo en dicho municipio, que indagaba a los ciudadanos que residían en dicho territorio en los siguientes términos:

> *¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la jurisdicción del Municipio de Cumaral, se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción de hidrocarburos?* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

En el escrito de la demanda, la empresa alego muchos de los argumentos relacionados con las competencias de los municipios que ya hemos estudiado en otros casos y sobre los cuales no nos detendremos nuevamente, y esbozó otros relacionados con el procedimiento para la convocatoria a una consulta popular establecidos en la Ley 1757 de 2015.

En el trámite de la acción de tutela, le correspondió a la Sección Cuarta del Consejo de Estado decidir en primera instancia sobre el particular, y se manifestaron, entre otros, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Ecopetrol, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Tribunal Administrativo del Meta, el Ministerio de Minas y Energía, la Asociación Colombiana del Petróleo, la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, la mayoría de ellos solicitando que se concediera el amparo solicitado.

Tras estudiar el caso, la sección cuarta decidió negar el amparo solicitado por la empresa, indicando que el trámite cumplió con los requisitos establecidos en la Ley 1757 de 2015, y

que el municipio sí tenía la competencia para adelantar dicha consulta popular, a la luz de las leyes 1454 de 2011, 388 de 1997, 136 de 1994 y los artículos 151 y 313 de la Constitución Política. También señaló que la pregunta sí era Constitucional y finalmente indicó que en todo caso la consulta popular y los actos administrativos que de ella se desprendieran debían respetar los derechos adquiridos.

Ante esta decisión la accionante y el Ministerio de Minas y Energía, la Asociación Colombiana del Petróleo, Ecopetrol, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos interpusieron recurso de apelación, el cual fue resuelto por la sección quinta del Consejo de Estado, por considerar que se estaba vulnerando el debido proceso y desconociendo las competencias de los municipios y de las autoridades nacionales.

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en providencia del seis (6) de julio de dos mil diecisiete (2017) declaró la "cesación de la actuación impugnada por carencia actual de objeto" por cuanto, a la fecha de surtirse la segunda instancia de la acción de tutela de la referencia, en el Municipio de Cumaral, ya se había realizado la consulta popular el domingo 4 de junio de 2017. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

En el trámite de la revisión por parte de la Corte Constitucional, diversas autoridades y organizaciones pudieron pronunciarse a favor y en contra de las consultas mineras. De la misma manera dicha corporación consideró oportuno convocar a una audiencia pública en donde los participantes pudieron exponer sus distintos puntos de vista.[37]

[37] En la audiencia participaron: Mansarovar Energy Colombia Ltda., el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, el Alcalde del Municipio de Cumaral, Meta, el representante del Concejo Municipal de Cumaral, Meta, el Ministro de Minas y Energía, el Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Presidente de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Presidente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Presidenta de la Agencia Nacional de Minería, el Vicepresidente de ECOPETROL, el Delegado para Asuntos Constitucionales, de la Procuraduría General de la Nación, la Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, el Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, la delegada del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA), la Directora del Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna, el Director de Foro Nacional por Colombia, el Abogado ambientalista Rodrigo Negrete, el Presidente la Asociación Colombiana de Petróleos (ACP), el Apoderado de la Asociación Colombiana de Minería (ACM) y la Directora Ejecutiva Claudia Jiménez del Grupo de Diálogo Sobre Minería en Colombia (GDIAM).

En este caso, la Corte Constitucional abordó el tema de las consultas populares mineras desde tres pilares conceptuales: *"(i) los conceptos de Estado unitario y autonomía territorial, (ii) la propiedad del subsuelo y la explotación de recursos naturales no renovables, [y] (iii) los mecanismos de participación ciudadana, específicamente la consulta popular y los procesos de participación del sector minero energético"* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Frente a los conceptos de Estado Unitario y Autonomía territoriales, de los cuales ya se ha hablado en este documento y que constituyen piedras angulares para entender el problema de las consultas mineras en Colombia, la Corte Constitucional recuerda que son dos principios de raigambre constitucional que coexisten en nuestro sistema jurídico y que con frecuencia entran en tensión, cuando ello ocurre, indica que es necesario revisar las competencias de cada uno de los niveles y entidades involucradas y que se debe entender "*que los contenidos que integran el principio de autonomía territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace necesario que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional."* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018) y señala que:

> *[A] pesar de la importancia de los dos principios (unitario y de autonomía), ninguno se puede aplicar de forma absoluta en perjuicio del otro, estando los dos en un sistema de limitaciones recíprocas, en donde el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y desde otra perspectiva la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía de los territorios.* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

De la misma manera recuerda la fórmula constitucional para la solución de estas tensiones: los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de los que también ya se ha hablado en este trabajo.

Por otra parte, indica que el ordenamiento territorial cuenta con una regulación legal

contenida en las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011, en donde el legislador, dando cumplimiento al mandato constitucional de los artículos 311 y 313, reconoce la importancia de los territorios y les brinda herramientas para su ordenamiento y desarrollo, a través de los principios de soberanía y unidad nacional, autonomía, descentralización, sostenibilidad y participación y por medio de los planes de ordenamiento territorial (POT), que tienen como objetivo:

> *i) proteger y conservar los recursos naturales y el ambiente para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad; ii) mejorar la calidad de vida a través del señalamiento de proyectos de vivienda, espacios públicos y servicios públicos; iii) lograr una visión integral en la planificación territorial que sea concertada a mediano y largo plazo del territorio; iv) promover la adecuada localización de actividades, tendiente a disminuir los conflictos del uso del suelo (clasificación de actividades) y; v) orientar los recursos públicos y direccionar la inversión privada, buscando mejorar la administración pública en el desarrollo territorial.* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Respecto de la minería, la Corte Constitucional recuerda que se trata de un importante sector de la economía que viene en crecimiento desde principios del siglo XX, y que en los últimos años ha servido como dinamizador del país, todo ello a la luz de los artículos 80, 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Política, que le dan un sustento constitucional a la actividad minera.

Ahora bien, en esta decisión la Corte ha optado por una interpretación del artículo 332 de la Carta Política de 1991, en la que el alcance de la propiedad del estado respecto del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, abarca un sentido amplio que cobija no solo a las entidades nacionales, sino que también tiene en cuenta las entidades territoriales:

> *"los artículos constitucionales que definen competencias en materia de recursos naturales no renovables al referirse al concepto de Estado hacen alusión a su concepción en sentido amplio y en consecuencia a facultades concedidas tanto a entidades e instituciones del nivel nacional como de los niveles territoriales en forma*

conjunta. En consecuencia, la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables está en cabeza de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales y también de la población colombiana como componentes y elementos estructurales del Estado." (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16)

A juicio de la Corte, dicha interpretación se puede evidenciar con total claridad en la forma en que se distribuyen los recursos que por conceptos de regalías pagan las personas y empresas dedicadas a la actividad minera pues "*en el caso de la distribución, destinación, administración, entre otros aspectos, de las regalías confluyen los niveles nacional y territorial del Estado a través del Legislador, el gobierno central y las entidades territoriales".* Pues afirma que en el Sistema General de Regalías se pude identificar *la confluencia de los principios de Estado unitario y autonomía territorial previstos constitucionalmente"* y, *"En consecuencia, también se identificará la coordinación y concurrencia en la destinación, distribución, manejo, administración y uso de las contraprestaciones económicas generadas a partir de los recursos del subsuelo.*

La Corte Constitucional, hace un estudio pormenorizado sobre la forma en que se adjudican los contratos de concesión minera, los contratos de evaluación técnica y los contratos de exploración y producción[38], con base en el Decreto 1056 de 1953 (Código de Petróleos), la Ley 20 de 1969 y la Ley 1274 de 2009, así como la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), el artículo 21 de la ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018) y el Decreto 1073 de 2015[39].

Así, señala que en materia de hidrocarburos existen falencias en el proceso de adjudicación de contratos de cara a la aplicación de los principios de democracia participativa, coordinación y concurrencia, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

---

[38] Los contratos de evaluación técnica y los de exploración y producción se usan en el sector de hidrocarburos, mientras que el contrato de concesión minera se usa para recursos minerales y materiales de construcción como la arcilla.

[39] Este decreto establece la estructura del sector, dividiéndolo en sector central y sector descentralizado definiendo como cabeza del sector central al Ministerio de Minas y Energía (MME) , y en el sector descentralizado como entidades adscritas, a la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) , el Servicio Geológico Colombiano (SGC) , la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM).

"en el proceso para determinar, delimitar y clasificar áreas para el desarrollo de actividades de exploración y producción de hidrocarburos resultan aplicables los principios constitucionales relativos a i) el ordenamiento territorial; ii) los recursos naturales renovables; iii) la protección del medio ambiente y, iv) los procedimientos de consulta y coordinación con los entes territoriales y con las comunidades o grupos étnicos. Sin embargo, no se evidencia una regulación específica y clara que dé cuenta de la implementación vigorosa de los principios de democracia participativa (artículos 1,40, 79, 130, 105 y 95 constitucionales) y coordinación y concurrencia nación- territorio (artículo 288 constitucional), puesto que en los reglamentos internos de la ANH no existe una norma que materialice de manera armónica los principios de Estado unitario y de autonomía territorial." (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Por otra parte, destaca que en el sector minero la Agencia Nacional de Minería (ANM) desarrollo el "*programa de relacionamiento con el territorio"*, cuyo objeto es *"lograr una participación efectiva, oportuna y permanente de los actores estratégicos involucrados en el desarrollo de proyectos mineros, así como la armonización con las políticas de ordenación del suelo con el objetivo de incorporar el componente minero en los instrumentos de ordenamiento territorial de los entes territoriales"*, ello a través de seis líneas de acción: *"i) caracterización del territorio y mapeo de actores estratégicos; ii) planeación de la estrategia en campo; iii) construcción de alianzas estratégicas; iv) gestión de las reclamaciones; v) veedurías y, vi) seguimiento permanente en territorio"* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

De la misma manera, la Corte reseña que la ANM creó dos procedimientos que le permiten dar cumplimiento a la concertación y a la participación con entidades territoriales y con comunidades: la *"concertación con alcaldes como primera autoridad del municipio*[40]*"* y las

[40] Este proceso tiene como objetivo armonizar las políticas de ordenamiento del suelo con el desarrollo de proyectos de minería, para así incorporar de manera concertada el componente minero en los instrumentos de ordenamiento territorial, en cumplimiento de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia.

"audiencias de participación mineras previo al otorgamiento del título minero[41]*."*

Así, la Corte resume que la ANM en la etapa precontractual realiza las siguientes gestiones:

> *i) se revisa la idoneidad ambiental, social y económica del solicitante; ii) un ejercicio de concurrencia con las entidades territoriales, en el que se informa de los títulos mineros a otorgar en su jurisdicción, se contrasta con el plan de ordenamiento territorial y se revisa el catastro y registro minero y, iii) se realizan las audiencias públicas con la ciudadanía con el fin de informar los títulos mineros a otorgar con sus características y se garantiza la participación; iv) se recogen insumos para la formulación del Plan de Gestión Social que debe realizar el concesionario.* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Ahora bien, como ya se dijo con anterioridad, la Corte recuerda que en el ordenamiento jurídico colombiano no solo basta con obtener un contrato de concesión minera, para ejercer dicha actividad, sino que también es necesario agotar el trámite de la licencia ambiental, de conformidad con los lineamientos de los artículos 8, 49, 58, 66, 79, 80, 366 de la Constitución Política, y en los términos de la Ley 99 de 1993, el Decreto 2041 de 2014 y el Decreto 1076 de 2015, toda vez que esta actividad debe:

> *"ceñirse estrictamente a una regulación que prevenga daños ambientales, mitigue, compense y corrija las afectaciones que se puedan generar; de tal modo, los impactos negativos de la industria extractiva pueden ser evitados y mitigados con una formulación adecuada y clara de medidas que corrijan y compensen a mediano o largo plazo las consecuencias no deseables."* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

---

[41] Este proceso tiene como objetivo asegurar la participación de las comunidades ubicadas en los territorios en los que se involucre el desarrollo del proyecto minero. En esta audiencia se invita a la comunidad en general a participar en el proceso previo a la titulación minera para que presente los diferentes argumentos, opiniones e inquietudes sobre la titulación minera en su territorio.

La corte resalta que dentro del proceso de licenciamiento ambiental se tienen en cuenta no solo aspectos técnicos, sino que también se revisan y se tienen en cuenta aspectos sociales, a tal punto que, en la elaboración del estudio de impacto ambiental de un proyecto, el concesionario debe adelantar labores de socialización, sin embargo, plantea que estas no van más allá de la simple transmisión de información a la comunidad. También señala la importancia de la audiencia pública ambiental, como un espacio de participación comunitaria en donde las personas interesadas pueden exponer su punto de vista, el cual puede ser tenido en cuenta por la autoridad ambiental al momento de decidir sobre el otorgamiento de la licencia.

En tal sentido, frente a los mecanismos de participación existentes en el proceso de licenciamiento ambiental la Corte encuentra los siguientes reparos:

> *"No obstante (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."* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Ello aunado a los señalamientos realizados por las organizaciones sociales en la audiencia pública realizada por la Corte Constitucional, llevó a la corporación a plantear que "*la falta de eficacia de los instrumentos de participación de las comunidades tanto en la etapa de concesión de hidrocarburos o de minería, así como en la de licencia ambiental"* ha llevado "*a las comunidades a hacer uso de la consulta popular"* y por ello la Corte hace también una revisión de los mecanismos de participación Ciudadana en nuestro ordenamiento jurídico.

Así, la Corte destaca la importancia constitucional que revisten los mecanismos de participación ciudadana, resaltando que:

"la Carta Superior estipuló: (i) que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40), (ii) que en materia ambiental la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que le afecten (artículo 79), (iii) una lista enunciativa de los mecanismos de participación ciudadana (artículo 130), así como, (vi) la posibilidad de los alcaldes y gobernadores de realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio (artículo 105) . Con una óptica distinta la Carta Superior también hizo referencia a la (v) participación como un deber ciudadano con el objeto de aportar a la construcción de sociedad y de país (artículo 95)." (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

En tal sentido, la Corte recuerda que en su propia jurisprudencia ha indicado que la Constitución Política de 1991 incorpora competencias y garantías para el ejercicio de la participación ciudadana, teniendo en cuenta que en el modelo adoptado en la Carta Política, la participación ciudadana no está limitada al voto popular en las elecciones, sino que esta va más allá, abarcando un espectro más amplio de instituciones que permiten el ejercicio de dicha participación, como los mecanismos de participación ciudadana. De la misma manera recordó que dicha participación "*debe ejercerse de acuerdo con los mecanismos establecidos y bajo los parámetros constitucionales y legales aplicables en cada caso particular."* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

De manera enunciativa, Constitución estableció algunos mecanismos de participación democrática: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, cada uno de los cuales tiene un objetivo general distinto y reflejan las posibilidades que tienen los ciudadanos en la toma de decisiones que les afecten y el ejercicio de control político consagrados en la Constitución.

Respecto de la Consulta Popular, que tiene asidero constitucional en los artículos 40, 103, 104 y 105, así como en las Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, señaló que estas poseen unas reglas propias que deben ser tenidas en cuenta a la hora de su aplicación:

i) *el carácter generalmente facultativo y excepcionalmente obligatorio de las consultas populares;*

ii) *las restricciones competenciales del pueblo en consulta popular y*[42]*,*

iii) *la prohibición de modificar la Constitución o de desconocer derechos constitucionales mediante el empleo de la consulta popular*. (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Frente a las restricciones competenciales del pueblo en la consulta popular, la Corte es enfática en señalar que a pesar del carácter constitucional de la institución de la consulta popular, esta debe tener en cuenta las competencias del nivel en que se convoque dicho mecanismo de participación, así, una consulta nacional no puede transgredir las competencias de los departamentos y los municipios, o una consulta municipal no puede sobrepasar sus propias competencias usurpando las del nivel departamental o nacional.

En tal sentido, concluye la Corte que:

> *"dentro del marco de la democracia participativa, la consulta popular es un mecanismo idóneo para que la ciudadanía decida, a través de una respuesta afirmativa o negativa, sobre asuntos nacionales, departamentales, municipales, distritales o locales. No obstante, dependiendo del nivel a tratar, la consulta se encuentra limitada por reparto de competencias establecidas en la Constitución y en la Ley."* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Finalmente, la Corte encuentra que el Tribunal Administrativo del meta incurrió en una vulneración al debido proceso por *"i) defecto sustantivo al no acatar el régimen legal y constitucional; ii) violación directa de la Constitución al no aplicar sistemática e integralmente principios constitucionales, y, iii) desconocimiento del precedente , al apartarse de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia."*, teniendo en cuenta

[42] En lo que se refiere a las llamadas restricciones competenciales del pueblo en la consulta popular, la Corte Constitucional ha señalado de forma expresa la imposibilidad de realizar consultas populares sobre asuntos ajenos a las competencias de las autoridades territoriales o sobre aquellos que tengan incidencia en los asuntos nacionales o departamentales.

que a juicio de la propia Corte Constitucional es imposible que se realicen consultas populares sobre asuntos *"ajenos a las competencias de las autoridades territoriales o sobre aquellos que tengan incidencia en los asuntos nacionales o departamentales"*. En tal sentido, la corporación hace un llamado de atención para que los tribunales administrativos al verificar la constitucionalidad de las preguntas de las consultas populares realicen un control integral que incluya entre otras cosas, un análisis respecto de la competencia para adelantar la Consulta Popular con relación a los límites competenciales.

La Corte afirma que respecto de la propiedad y las competencias respecto del suelo y del subsuelo es necesario realizar una lectura sistemática de la Constitución Política, lo cual implica tener en cuenta que la misma constitución determina que el subsuelo y los recursos naturales no renovables son propiedad del estado, es decir de todos los colombianos en su conjunto. En tal medida la Constitución y el legislador crearon un sistema para permitir la explotación del subsuelo y de estos recursos, el cual asigna una serie de competencias a entidades del orden nacional, como la ANM o la ANH, entre otras. Por razón la Corte Constitucional indicó:

> *"es contradictorio afirmar que pese a la existencia de competencias del gobierno nacional central respecto a los recursos del subsuelo, las autoridades territoriales puedan vetar la exploración y explotación de los RNNR[43], y a su vez con ello no desconocer las facultades de otras entidades creadas para tales fines"* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

De la misma manera, la Corte reconoce las competencias que en materia de regulación del uso del suelo le atribuye la Constitución a los municipios, a tal punto que recuerda que en su propia jurisprudencia ha afirmado que la actividad minera sí tiene un impacto respecto de los usos del suelo, pues es imposible ejercer la actividad minera sin hacer uso del suelo y que en tal medida, dentro del ejercicio de la autonomía territorial, los municipios cuentan con instrumentos de ordenación del territorio como los Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales deben ser adoptados teniendo en cuenta las competencias que le son asignadas por la

[43] La sigla hace referencia a los Recursos Naturales No Renovables

Constitución y la Ley.

En tal sentido recuerda la Corte que el principio de autonomía territorial no debe ser leído de manera aislada, sino que por el contrario este ha de ser visto y aplicado teniendo en cuenta otros principios constitucionales, como el estado unitario y las instituciones y procedimientos creadas por la Constitución y por el legislador.

Sin embargo, se encuentra que en este punto la Corte Constitucional se quedó corta, pues se evidencia que no tuvo en cuenta el peso y la importancia que pueden tener los planes de ordenamiento territorial como parte importante de la solución a la tensión existente entre los precitados principios de autonomía territorial y estado unitario en torno al tema minero, tal como lo hizo la sección cuarta del Consejo de Estado en jurisprudencia ya citada anteriormente en este trabajo.

En tal orden de ideas, la Corte encontró que el Tribunal Administrativo del Meta, incurrió en defecto sustantivo, por cuanto en su decisión no realizó una revisión sistemática de la pregunta puesta a consideración de los cumaraleños y no tuvo en cuenta el factor competencial respecto de los recursos del subsuelo.

También encontró una violación directa a la Constitución, pues a su juicio el Tribunal Administrativo del Meta desconoció *"los artículos 80, 332, 334, 360 y 361, relacionados con el subsuelo, los RNNR, la contraprestación económica a título de regalía en razón de su explotación y la propiedad y competencias del Estado"*. También encontró que *"el Tribunal aplico indebida e irracionalmente los principios constitucionales referentes a ordenamiento territorial, al analizarlos e interpretarlos aisladamente, sin realizar una lectura sistemática a nivel constitucional."* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Respecto del precedente Constitucional, la Corte consideró que el Tribunal Administrativo del Meta, desconoció dicho precedente, pues de acuerdo con lo observado por la Corte,

> *"la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que la Constitución*

Política define una coexistencia de los dos principios (unitario y de autonomía), sin que alguno de ellos deba aplicarse de manera absoluta sobre el otro, y en consecuencia generando que exista un sistema de limitaciones recíprocas entre los principios en el que el de autonomía territorial se encuentra condicionado por el de unidad, y desde otra perspectiva la unidad se encuentra determinada por el núcleo esencial de la autonomía de los territorios." (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Como muestra de ello, trae a colación apartes de las sentencias C-127 de 2002, C-149 de 2010 , C-395 de 2012 , C-035 de 2016 , C-273 de 2016 y C-389 de 2016 y concluye:

"para esta Sala, tal como lo manifiesta la parte accionante y varios intervinientes, el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en un desconocimiento del precedente judicial, pues fundamentó su decisión en interpretaciones erradas de la jurisprudencia, al considerar que existe un derecho absoluto de los municipios sobre los recursos del subsuelo, desconociendo competencias del nivel nacional, radicadas en cabeza del gobierno nacional central, y también apartándose de los principios de coordinación y concurrencia dispuestos en el artículo 288 de la Constitución Política. En tal sentido, la decisión del Tribunal accionado en el caso, resulta contraria a los pronunciamientos de la Corte y lo amparado por la cosa juzgada constitucional que prevalece respecto de la interpretación que sobre el tema puedan hacer otros órganos judiciales, pues a la Corte Constitucional se le ha encargado la guarda de la supremacía de la Constitución." (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

En este punto, resulta importante señalar que la Corte Constitucional se apartó expresamente de la decisión adoptada en la sentencia T-445 de 2016, por cuanto en la misma se hizo una "*interpretación limitada y aislada de postulados y principios definidos en la Constitución Política, que la llevaron a autorizar a las autoridades locales para prohibir la minería"* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Respecto de las consultas populares con relación a la exploración o explotación del subsuelo o de los recursos naturales no renovables, la Corte extrae nueve premisas que deben ser tenidas en cuenta para resolver la tensión y que se considera que es importante citarlas en extenso:

> *"i) La consulta popular es un mecanismo de participación, definido principalmente en los artículos 104 y 105 de la Constitución, mediante el cual, el pueblo se pronuncia acerca de una pregunta de carácter general, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local o nacional, como lo establece el artículo 51 de la Ley 134 de 1994.*
>
> *ii) La consulta popular en el nivel territorial solo puede referirse a materias que se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial. "En esa medida, no será posible que mediante una consulta popular municipal se pregunte a los ciudadanos asuntos de carácter departamental. Igualmente no podrá una consulta popular promovida por el Presidente de la República solicitar del pueblo un pronunciamiento sobre un asunto exclusivamente territorial" .*
>
> *iii) La realización de una consulta popular está circunscrita a límites competenciales particularmente a los relativos a que la materia sometida a consulta pueda ser decidida por la respectiva entidad territorial, y en consecuencia el control judicial previo a realizarse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo implica que éste se lleve a cabo en un examen estricto, con el objeto de verificar si el tipo de asunto que se somete al pronunciamiento del Pueblo cumple cabalmente dicha exigencia . Al respecto la Corte Constitucional ha indicado que: "Mediante este control se evita que la intervención del pueblo recaiga, por ejemplo, sobre una pregunta que exceda los intereses del respectivo nivel territorial o que desconozca normas superiores".*
>
> *iv) La Constitución Política prevé en sus artículos 80, 332, 334, 360 y 361 la explotación del subsuelo y de RNNR como una actividad permitida y autorizada a*

desarrollarse en el territorio nacional. Igualmente dispone que el subsuelo y los RNNR son propiedad del Estado en sentido amplio, y la dirección general de la economía está a cargo de éste último, por lo que en tal condición, éste intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales.

v) La Constitución Política establece en sus artículos 101, 102 y 288 que los municipios, fundados en el principio de autonomía territorial tienen amplias competencias en materia de ordenamiento territorial y respecto al uso del suelo.

vi) En el territorio convergen actividades, por una parte, de uso del suelo y por otra de explotación del subsuelo, razón por la que en él concurren competencias tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales.

vii) Ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR; así, las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de RNNR, de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática de la Constitución.

viii) Para resolver la tensión en las competencias otorgadas a la nación y las entidades territoriales en materia de suelo y subsuelo, debe darse aplicación al artículo 288 constitucional que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos.

ix) La consulta popular no es el mecanismo idóneo para dar aplicación a los principios de coordinación concurrencia entre la nación y el territorio en el marco de los postulados del Estado unitario y la autonomía territorial, pues como mecanismo de participación ciudadana no puede utilizarse para definir si en un territorio se realizan o no actividades de exploración o explotación del subsuelo o de recursos naturales, ya que la competencia en esta materia no radica en forma

absoluta en cabeza de los municipios, y por ello excede su competencia, pues existen competencias de este tipo radicadas en el nivel nacional que no es posible desconocer porque tales competencias han sido definidas constitucionalmente; así, el ordenamiento jurídico ha previsto y otorgado competencias en materia del subsuelo a entidades del Gobierno nacional central con la finalidad de proteger el interés general de toda la población.

Así mismo, la consulta popular es un instrumento focalizado y limitado que no permite discusiones ampliadas, sistemáticas e integrales de una materia compleja como es la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, pues tal mecanismo de participación ciudadana implica la realización de una pregunta cuya respuesta solo admite escoger entre "si o no", lo que impide un análisis técnico y especializado respecto a las actividades del sector minero energético; en tal sentido, la decisión de explorar o explotar RNNR o del subsuelo, como actividades permitidas constitucionalmente, no es binaria (si o no) y debe contrariamente responder a análisis técnicos integrales y al concepto de desarrollo sostenible. Por el contrario, de obtenerse un "no", ello implicaría un poder de veto de las entidades territoriales que anula las competencias nacionales en materia del subsuelo, desconociendo todo el marco constitucional que las dispone.

Vía consulta popular nacional no es posible reformar la Constitución puesto que ello erosionaría la supremacía de la Carta, que no ha previsto ese procedimiento de reforma. Así, el artículo 50 de la Ley 134 de 1994 establece que no se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución . Tal prohibición se establece para consultas del nivel nacional y por ello no es admisible pensar en una consulta popular del nivel territorial que vaya en contra vía de la Constitución, y que impida en forma absoluta la explotación del subsuelo y de RNNR, como actividad permitida por la Constitución Política de Colombia." (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Así, a pesar de que la Corte encontró que la consulta popular no es el mecanismo idóneo para

resolver la tensión entre los principios constitucionales en juego, ni tampoco para garantizar el derecho a la participación ciudadana para el caso concreto de los procesos de otorgamiento de los contratos de concesión minera, también evidenció que no existen mecanismos adecuados para que las comunidades y los entes territoriales puedan participar de dichos procesos. Pues si bien, se reconoce por parte de la corporación la existencia de programas adelantados por la Autoridad Nacional de Hidrocarburos y la Autoridad Nacional de Minería, también indica que "*estos instrumentos no están regulados adecuadamente mediante leyes estatutarias, ni son lo suficientemente vigorosos y robustos para garantizar la participación efectiva de la comunidad."* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Por otra parte, frente a las garantías del ejercicio del derecho de la participación ciudadana, en los procesos de licenciamiento ambiental, la Corte Constitucional recuerda las figuras de la audiencia pública ambiental, el derecho de petición, la intervención en procesos administrativos y la consulta previa en algunos casos están establecidas como garantía de dicho derecho.

Sin embargo, la Corte Constitucional encuentra que *"los mecanismos participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio existentes no son suficientes para garantizar los postulados constitucionales."*, pues los mecanismos existentes no son un factor importante de incidencia en las decisiones adoptadas por las autoridades ambientales, es decir adolecen de un poder vinculante para las autoridades que adoptan la decisión. Y por otra parte, evidencia la Corporación que las visitas de campo son opcionales y facultativas de la autoridad ambiental, situación que va en desmedro del derecho a la participación.

A partir de estos argumentos, la Corte afirma que existe un déficit de protección constitucionalmente inadmisible respecto de la posibilidad de ejercer el derecho a la participación ciudadana en los procesos de titulación minera e hidrocarburífera, por un lado y de la concurrencia de los entes territoriales en la toma de decisiones en torno a este tema, por el otro. Pues afirma que si bien la minería genera una serie de impactos ambientales, ellos pueden ser mitigados si se planean y ejecutan los proyectos de la manera más adecuada, pues

de la misma manera reconoce la importancia de la explotación de los recursos naturales no renovables y del subsuelo como fuente importante de desarrollo, porque dichos recursos permiten la realización de un sinnúmero de actividades y generan empleos y recursos en los territorios.

En tal sentido, la Corte exhorta al legislador para que corrija dicho déficit a través de la creación de "*mecanismos e instrumentos adecuados en atención al grado de complejidad de las decisiones que implican el manejo de los recursos del subsuelo y de los RNNR como asuntos públicos de interés nacional, en los que debe primar el interés general sobre el particular"* y de la definición de *"uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio"* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

De la misma manera ordena a las distintas entidades de los ordenes nacionales que mantengan vigentes sus programas de participación ciudadana, los robustezcan en función del derecho a la participación ciudadana y de la concurrencia nación – territorio, que hagan un control más estricto a las personas y empresas que ejercen la minería en torno al cumplimiento de obligaciones sociales y de participación de las comunidades y las entidades territoriales y que refuercen las cláusulas contractuales relativas a estos tópicos.

Por otra parte, hace un llamado de atención a las personas y empresas que ejercen la minería, para que *"en sus operaciones respeten los derechos humanos, e introduzcan en sus políticas corporativas estrategias que conduzcan al cumplimiento de los principios constitucionales de participación ciudadana y de relacionamiento permanente con autoridades locales, en el marco del Estado Social de Derecho, de la Ley y el ordenamiento jurídico vigente"* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018)

Para dichos fines, la Corte definió 13 criterios a tener en cuenta por parte de las autoridades nacionales y del legislador en el cumplimiento de las ordenes emanadas de la sentencia SU-095 de 2018: participación ciudadana y pluralidad; coordinación y concurrencia nación territorio; inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración

y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables; diferencialidad / gradualidad; enfoque territorial; legitimidad y representatividad; información previa, permanente, transparente, clara y suficiente; desarrollo sostenible; diálogo, comunicación y confianza; respeto, protección y garantía de los derechos humanos; buena fe; coordinación y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y territorial; sostenibilidad fiscal.

En conclusión, la Corte Constitucional, revocó las sentencias de primera y segunda instancia adoptadas por el Consejo de Estado y en su lugar concedió el amparo solicitado, marcando así una postura muy clara en torno al tema y como ya se dijo, con una vinculatoriedad importante para todas las entidades y personas del país.

Por otra parte, mediante la sentencia C-053/19, la Corte Constitucional le dio una estocada final al argumento de quienes afirmaban que las autoridades municipales sí poseían la competencia para adelantar consultas populares entorno a la actividad minera, con base en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994[44], pues declaró inexequible dicha norma, por cuanto el trámite de la misma esta se realizó por medio de ley ordinaria, pero por tratarse de una norma que regula, por un lado el ejercicio del derecho fundamental a la participación ciudadana y por otra gira en torno a normas respecto de la asignación y distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, que cuentan con reserva de ley estatutaria y ley orgánica respectivamente, de conformidad con los artículos constitucionales 105 y 152[45] y con el

[44] Artículo 33: Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.

PARÁGRAFO. En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal.

[45] ARTICULO 105. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
b) Administración de justicia;
c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

artículo 31 literal c de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación, Ley1757 de 2015, *"que dispone que las consultas populares son optativas para las autoridades territoriales*" (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-053 de 2019)

La Corte también afirmó en esta sentencia que:

> *"la norma establece de manera abierta que en cualquier tipo de proyecto es necesaria la realización de una consulta popular si genera un cambio significativo en el uso del suelo, sin consideración alguna a que en ciertos asuntos confluyen competencias no sólo locales sino también nacionales, y por tanto, que escapan del ámbito de una consulta municipal"* (Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-053 de 2019)

De todo la anterior se puede evidenciar la gran diversidad de posturas que han adoptado el Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la Corte Constitucional como guarda de la supremacía de la Constitución y como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, en torno a esta discusión entre minería y protección al medio ambiente, entre autonomía territorial y estado unitario. De donde se desprende con meridiana claridad que a pesar de la postura final que aparentemente adoptó la Corte Constitucional, aún quedan dudas por resolver y queda un sinsabor por parte de las autoridades municipales, quienes aún no cuentan con instrumentos claros para el ejercicio de la autonomía territorial y de su derecho a la ordenación del territorio. Por tal razón, a continuación, se expondrá una alternativa de solución planteada desde el derecho administrativo y constitucional.

3. REFLEXIONES EN TORNO A UNA POSIBLE SOLUCIÓN Y AL CASO DEL MUNICIPIO DE COGUA

e) Estados de excepción.
f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

Como ya se vio, las consultas populares no tienen la vocación de solucionar la tención de principios manifestada en los territorios, por las razones expuestas por la Corte Constitucional, quien exhortó al Congreso a legislar sobre el particular, y a las autoridades minera y ambiental a seguir trabajando en la creación, implementación y fortalecimiento de mecanismos mediante los cuales la ciudadanía pueda participar de manera libre en los procesos de concesión y licenciamiento, y a través de los que las autoridades territoriales puedan manifestar sus inquietudes y sus objeciones frente a los proyectos mineros.

Para el caso de Cogua, el trámite de la consulta popular terminó archivado, pues mientras se esperaba que el ministerio de Hacienda y Crédito Público aprobara recursos para adelantar la consulta popular, la Corte Constitucional profirió la ya citada sentencia SU-095/18, dejando sin piso jurídico el acto administrativo que convocaba a la consulta popular, pues de acuerdo con la Ley 1437 de 2011, el acto administrativo pierde fuerza ejecutoria, entre otras circunstancias, "*cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho*"[46]. Así, al establecer con total claridad que los municipios no pueden realizar consultas populares para restringir o prohibir el ejercicio de la minería en sus territorios, la consulta popular del municipio de Cogua quedó como la inequívoca manifestación de inconformismo del alcalde y de muchos de sus conciudadanos frente al otorgamiento de títulos mineros en el municipio contraviniendo el plan básico de ordenamiento territorial, situación que también fue reconocida por la Corte Constitucional frente a casos similares en otros municipios.

De esta situación surge un reto impuesto por la Corte Constitucional: Legislar sobre la materia, sin embargo, a la fecha no se vislumbra aún proyectos de ley que avancen en el Congreso de la República sobre el particular. Entonces surge la pregunta, ¿cómo dar solución a este problema que se viene agravando día a día?

Pues bien, la solución se encuentra en primera instancia, como ya se avizoró páginas atrás, en un instrumento que ya existe en nuestro ordenamiento y que es la manifestación más clara de la potestad de los municipios de ordenar su territorio, se trata de los Planes de Ordenamiento Territorial que de conformidad con la Constitución y con la Ley son adoptados

[46] Numeral 2, Artículo 91, Ley 1437 de 2011

por los Concejos Municipales y en los cuales confluye la aplicación de diversos principios que juegan papeles protagónicos en la discusión, como la coordinación, la concurrencia, el desarrollo sostenible, el principio de precaución, entre otros.

Así, en primer lugar, es necesario mencionar que el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 388 de 1997, establece como uno de los contenidos mínimos del componente rural de cualquier plan de ordenamiento territorial: *"2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera."*, aquí, se hace evidente que los municipios tienen cierta injerencia en temas mineros, pues la misma ley indica que el componente minero debe ser tenido en cuenta a la hora de la formulación de los planes de ordenamiento territorial, con el fin proteger, conservar y mejorar las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.

Sin embargo este elemento no debe ser leído de manera aislada, sino que debe ser contrastado con los demás que conforman el componente rural del ordenamiento territorial, particularmente con *"la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos."* Y con "*La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.",* pues son estos componentes los que usualmente entran en conflicto dentro del territorio y los cuales la comunidad busca defender.

Entonces, el primer paso para lograr una solución al problema es el fortalecimiento y armonización de los elementos mineros y ambientales del componente rural de los planes de ordenamiento territorial de los municipios. Ello implica un trabajo mancomunado y concertado entre los municipios, la autoridades ambientales, las autoridades mineras, los campesinos, los agroindustriales, los mineros, los ambientalistas y la comunidad en general, pues se debe llegar a acuerdos frente a zonas de protección ambiental, zonas de producción agrícola y zonas de producción minera, las cuales pueden y deben coexistir en un mismo

territorio, siempre y cuando se tenga en cuenta las condiciones propias de cada una de ellas y se respeten los compromisos adquiridos por los interesados. Así, las autoridades ambientales deben adelantar actividades y acciones enfocadas a la protección ambiental, los agricultores deben comprometerse a respetar las zonas de protección y a adoptar buenas prácticas ambientales en sus zonas de explotación y los mineros deben respetar en todo momento las normas ambientales y las condiciones propias de la licencia ambiental. Recordando siempre que las autoridades municipales no pueden vetar el ejercicio de la actividad minera, pero sí pueden reglamentar los usos del suelo y los lugares donde es factible ejercerla.

Teniendo en cuenta la amplia participación comunitaria e institucional, en estos procesos constructivos de los planes de ordenamiento territorial, que no pueden ser vistos como una intromisión de las autoridades nacionales en las funciones de los municipios, sino como materialización de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, se blinda a las decisiones allí adoptadas de una estabilidad jurídica real y se brindan elementos claros para que las autoridades nacionales puedan adoptar decisiones acorde a las realidades de los territorios, algo que se ha criticado mucho, pues se ha llegado a afirmar que las autoridades toman las decisiones desde un escritorio sin tener en cuenta una cantidad enorme de factores que deben ser tenidos en cuenta.

De esta manera es posible conciliar los principios en pugna, estado unitario y autonomía territorial, de conformidad con los lineamientos constitucionales, pues además de los mentados principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, se da paso y aplicación al principio de desarrollo sostenible, a través del diálogo y la concertación, toda vez que no solo intervienen las autoridades ambientales, sino también otras entidades de orden nacional, procurando que cada quien dentro del ejercicio de sus funciones contribuya al desarrollo de los municipios y a la protección del medio ambiente.

Recordemos que existe una relación intrínseca entre los conceptos de autonomía territorial y desarrollo sostenible, pues tal como se ha visto en extenso, la autonomía territorial de acuerdo con el ordenamiento constitucional se traduce en el ejercicio de ciertas competencias

atribuidas por la propia carta política y por la Ley, una de ellas es la atribución de la ordenación del territorio, que de acuerdo con la norma debe realizarse teniendo en cuenta el precitado principio de desarrollo sostenible.

En tal sentido, resulta relevante verificar si el principio de desarrollo sostenible goza de la preponderancia suficiente para limitar las decisiones de las autoridades nacionales de cara al ejercicio de la minería y en relación con las prohibiciones establecidas en los instrumentos de gestión de uso del suelo.

Así, al revisar el artículo 80 de la Constitución Política de Colombia, es evidente que el constituyente primario, estableció en cabeza del Estado[47] la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales de conformidad con el principio de Desarrollo Sostenible, esto implica que tanto los municipios, como las entidades del nivel central, particularmente aquellas encargadas de la administración de los recursos naturales, deben adoptar sus decisiones de cara al mencionado principio.

Por tal motivo, este principio permite articular los puntos de vista de las autoridades nacionales y de las autoridades territoriales, en torno a un fin común, que supone la explotación de los recursos naturales, mediada por las limitaciones propias del desarrollo sostenible, lo que en la práctica se traduce en la obligación de aplicarlo en la adopción de las decisiones relativas al uso del suelo y aquellas relacionadas con la explotación de los recursos naturales.

En este punto, es preciso indicar que la autonomía de los municipios en materia de ordenación del territorio no es suficiente para prohibir una actividad como la minería, que es avalada por la ley y los tratados suscritos por Colombia, pero que si es suficiente para poner ciertas restricciones o regulaciones propias del territorio, en razón de las funciones otorgadas por la Constitución Política y de otros elementos de igual importancia como lo son la protección del medio ambiente, las condiciones sociales del municipio, la seguridad alimentaria, entre otras.

[47] Entendido en su sentido más amplio

Ello tiene mucho sentido, pues tal como se planteaba en las pasadas elecciones presidenciales, es imposible arrancar el motor de un carro con aguacates o desayunar con un barril de petróleo. La economía y la sociedad necesitan de los elementos extraídos de la tierra, tanto de las plantas como de las entrañas mismas de la corteza terrestre y del agua que brota en las montañas, por ello debemos encontrar puntos de equilibrio entre la protección de estos elementos, observando el principio de desarrollo sostenible, con el fin de garantizar recursos para las generaciones venideras y el bienestar social de la generación actual.

Un segundo paso para solucionar la tensión entre principios, está en la forma en que se suscriben los contratos de concesión mineros por parte de la autoridad competente, pues el Código de Minas, prevé que el otorgamiento de la concesión minera[48] es independiente del proceso de licenciamiento ambiental, y si bien reconoce la importancia dela protección al medio ambiente, otorga ciertos derechos[49] a los concesionarios sin revisar de fondo el componente ambiental y el componente social, haciendo una mirada netamente contractual frente al tema.

La concesión de recursos naturales no renovables no es un tema de menor calado que se deba dejar al arbitrio de una sola entidad, que, de conformidad con la Ley, se limita a verificar que en el lugar no se hayan concedido otras concesiones, y a realizar una revisión menor de temas

---

[48] El concepto del contrato de concesión minera se encuentra consagrado en el artículo 45 de la ley 685 de 2001:

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

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

[49] ***Artículo 58. Derechos que comprende la concesión****. El contrato de concesión otorga al concesionario, en forma excluyente, la facultad de efectuar dentro de la zona concedida, los estudios, trabajos y obras necesarias para establecer la existencia de los minerales objeto del contrato y para explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de las técnicas aceptadas por la geología y la ingeniería de minas. Comprende igualmente la facultad de instalar y construir dentro de dicha zona y fuera de ella, los equipos, servicios y obras que requiera el ejercicio eficiente de las servidumbres señaladas en este Código.*

ambientales.

Por el contrario, en aras de poder brindar una estabilidad jurídica real a los inversionistas nacionales o extranjeros que quieran invertir su capital en Colombia en el sector minero, se propone que los procesos de concesión y licenciamiento ambiental se hagan de manera conjunta, de modo tal que al finalizar el proceso el concesionario tenga la plena certeza de que va a poder llevar a cabo su actividad minera, sin encontrarse con mayores obstáculos.

No se trata de dejar de lado el tema ambiental, se trata de que las autoridades realicen un trabajo mancomunado en donde gracias a la aplicación del principio de coordinación, tanto la autoridad minera como la autoridad ambiental, luego de haber revisado cuidadosamente, aspectos como la existencia de otros títulos mineros en dichas áreas, la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, la verificación de los posibles impactos económicos, sociales, ambientales y culturales a los territorios, la adecuada socialización de los proyectos, la existencia de zonas de protección ambiental, la existencia de reservas naturales, entre otros, puedan entrar a decidir sobre el otorgamiento o no de la concesión y sobre las condiciones y los requerimientos que se le deban hacer al concesionario para que pueda ejercer su actividad minera de manera armónica con el ambiente y respetando a las comunidades y sus costumbres.

Este proceso, debe contar con la posibilidad de la intervención en cualquier etapa de las autoridades territoriales, así como con la participación de la comunidad, quien debe contar con espacios apropiados para ser escuchados y tenidos en cuenta, pues como ya se vio, la desinformación de las personas respecto de los proyectos y su alcance real es uno de los más grandes problemas para el ejercicio de una minería sana en nuestro país.

Como resultado se obtiene, que, en vez de realizar dos trámites, el concesionario solo debe realizar uno, que si bien es más largo por cuanto comprende muchos más aspectos a tener en cuenta, le da la certeza al interesado de que, una vez aprobado el contrato de concesión minera, puede ejercer su actividad, acatando las disposiciones y restricciones dadas por las autoridades minera y ambiental, así como aquellas contenidas en el plan de ordenamiento

territorial.

Esto nos lleva al tercer punto que debe ser tenido en cuentan, se trata del control a la actividad minera, el cual se hace a través de la fiscalización, sin embargo, dicha fiscalización debe ser fortalecida, pues a partir de los ejercicios inadecuados de la minería que se han realizado en Colombia, la confianza por parte de la comunidad en las empresas mineras ha sido mermada y dicha situación debe ser corregida a través de una excelente fiscalización de la actividad.

Para ello es necesario descentralizar dicho poder que recae, principalmente, en cabeza de la autoridad minera, para que pueda ser realizado, en un primer momento de verificación, por las autoridades municipales, que son las que se encuentran más cerca de los lugares donde se realiza la actividad minera, de manera tal que se multiplican las posibilidades de realizar un control efectivo y se resta carga a la autoridad minera, quien en un segundo momento sería la encargada de imponer las sanciones correspondientes, con base en los informes realizados por las autoridades municipales en ejercicio de ese poder fiscalizador.

Ahora bien, toda vez que dicha actividad de fiscalización por parte de los municipios conlleva tiempo, recursos y esfuerzos, es necesario que estos entren a participar no solo de las regalías recibidas por la explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sino también de otros conceptos como el pago de un valor anual a las administraciones municipales por parte de quienes ejercen la minería, para que con dichos recursos se pueda realizar la debida fiscalización, así, quien no acredite el pago de dicho valor no podrá seguir ejerciendo la actividad minera, pues debería presumirse que no está cumpliendo con los requisitos exigidos para tal fin.

Por otra parte, frente al control, resultaría muy beneficioso la creación y promoción de veedurías ciudadanas para la verificación del cumplimiento de los requisitos y exigencias a quienes ejercen la minería, pues dicho control ayudaría tanto a las administraciones municipales como a las autoridades minera y ambiental a realizar su labor de control. De la misma manera, permitiría a las personas interesadas ejercer su derecho a la participación ciudadana de manera más adecuada, con base en información real y verificable, que los lleve

a adoptar posiciones menos radicales y más informadas frente al ejercicio de la minería.

CONCLUSIONES

De toda esta discusión se pueden concluir varias cosas que deben ser tenidas en cuenta por el Congreso de la República a la hora de legislar sobre las consultas populares mineras, los mecanismos de socialización de los proyectos mineros y petroleros y los procedimientos para materializar los principios constitucionales de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

En primer lugar, es claro que el país necesita de los mecanismos ordenados por la Corte Constitucional, pues además de que las consultas populares son una clara manifestación de la carencia de mecanismos efectivos de socialización, también son muestra clara del clamor de muchos por el respeto del ambiente y la aplicación cada vez más rigurosa de principios como los de precaución y desarrollo sostenible.

En segundo lugar, pero no menos importante, es necesario reconocer la importancia de la minería tanto para la economía nacional como para el desarrollo de los territorios, pues una minería bien hecha puede convertirse en un foco de prosperidad y progreso, siempre y cuando se realice de la mejor manera posible.

En tercer lugar, resulta completamente claro que las entidades territoriales, no gozan de la autonomía suficiente para restringir el ejercicio de la minería a través del mecanismo de la consulta popular, pues tal como se evidenció, la posición de la Corte Constitucional es clara y contundente frente al tema, toda vez que el asunto minero, se extrae de la órbita de sus competencias.

En cuarto lugar, de lo dicho anteriormente, también se puede reflejar la afirmación de la Corte Constitucional sobre el descontento generalizado y la falta de mecanismos efectivos para materializar los principios constitucionales de participación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad de los que tanto se ha hablado, lo cual llevó a muchos municipios y a grupos de personas preocupadas por la entrega de títulos mineros y por la ejecución de proyectos

mineros a la utilización de la consulta popular como mecanismo para hacer sentir su voz, que no había sido tenida en cuenta por las autoridades ambiental y minera, sin tener en cuenta que dicho mecanismo de participación ciudadana no tiene la vocación de prohibir o restringir la minería, porque los municipios no cuentan con dicha competencia, que se encuentra atribuida, principalmente, a la autoridad minera.

En quinto lugar y retomando el asunto de las competencias, es importante resaltar que las competencias de otorgamiento de títulos mineros están a cargo de la Autoridad Nacional de Minería, el otorgamiento de las licencias ambientales, está a cargo de las Autoridades Ambientales y el ordenamiento de los territorios está a cargo de los municipios, pero que a pesar de que cada uno de ellos tiene sus competencias, en temas mineros es de vital importancia la articulación entre todos, para poder lograr consensos que permitan que la economía del país siga adelante. Así, el municipio en su Plan de Ordenamiento Territorial no puede prohibir la minería, pero si debe tenerla en cuenta, para determinar en que lugares del territorio se puede realizar y en cuales no por razones ambientales, de gestión del riesgo, sociales, entre otras, por su parte la Autoridad Nacional de Minería, debe hacer una revisión del Plan de Ordenamiento del Municipio antes de otorgar un título minero, para evidenciar que el área concesionada no tenga restricción para el ejercicio de la minería por cuenta del Plan de Ordenamiento Territorial o de otros instrumentos de ordenación del territorio como los planes de manejo de cuencas, las zonas de reserva forestal, entre otras.

En sexto lugar, para el caso concreto del municipio de Cogua, se hace un llamado a realizar un ejercicio responsable y serio de ordenación del territorio, como una oportunidad invaluable para seguir realizando una extracción apropiada de sus recursos naturales, conforme al principio de desarrollo sostenible y al principio de precaución. Pues como se vio, su consulta popular no pudo llevarse a cabo, pero si dejó el precedente de que, en el municipio de Cogua, no se rechaza al minero, siempre y cuando se ciña a las reglas establecidas en la Ley y en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, pues para tal fin se establecieron en dicho instrumento zonas compatibles con la actividad minera.

En séptimo lugar, aún no es claro cuál va a ser la fórmula usada por el legislador para dar

cumplimiento a la orden impartida por la Corte Constitucional en la sentencia SU/095 – 18, respecto de los mecanismos para articular y coordinar las acciones de la nación y de los territorios en torno a la minería, pero sí es claro que ya existen en el ordenamiento jurídico, elementos como los Planes de Ordenamiento Territorial, las Veedurías, la Fiscalización Minera, las Audiencias Públicas ambientales, entre muchos otros, que deben ser tenidos en cuenta para la formulación de la solución.

En octavo lugar, se puede afirmar que aún con los problemas surgidos por la tensión entre autonomía territorial y estado unitario, se puede decir que estos siguen aplicándose de manera armónica tal como lo dispuso la Constitución de 1991 y que ello no implica que se requiera de un rediseño de la estructura del estado, sino más bien que se debe hacer una interpretación más equitativa y justa frente a la manera en que se deben aplicar estos principios: buscando siempre que la aplicación del uno no implique el desconocimiento del otro, que es justamente lo que ha sucedido en materia de minería, pues en primer lugar las autoridades nacionales desconocieron a las municipales al otorgar títulos mineros sin tenerlos en cuenta y en segundo lugar las autoridades municipales desconocieron a las nacionales al realizar las consultas populares para prohibir la minería.

REFERENCIAS

Agencia Nacional de Minería. (2014). *Títulos Vigentes en el territorio nacional* . Bogotá D.C.

Agencia Nacional de Minería. (27 de mayo de 2015). *El Título Minero.* Obtenido de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/titulo_minero.pdf

Agencia Nacional de Minería. (15 de Diciembre de 2016). *Infografías y Publicaciones.* Obtenido de https://www.anm.gov.co/?q=Infografias-Publicaciones

Agencia Nacional de Minería. (2016). *Informe de Producción - Demás Minerales Acumulado del I al IV trimestre 2015.* Bogotá D.C.

Agencia Nacional de Minería. (2017). *Informe de Producción - Demás Minerales Acumulado I - II - III - IV Trimestre de 2016.* Bogotá D.C.

Arce Zapata, G. (6 de Marzo de 2017). *En PDAC 2017 demostramos que en #MineríaBienHecha, la respuesta es Colombia.* Obtenido de https://www.anm.gov.co/?q=PDAC_2015

Boyacaradio.com. (30 de noviembre de 2016). *En Audiencia pública ambiental, Tausa dice no a la minería*. Obtenido de http://www.boyacaradio.com/noticia.php?id=12579

Cogua Verde. (2016). *Perfil Red Social Facebook Grupo Cogua Verde*. Obtenido de https://www.facebook.com/pg/coguaverde/about/?ref=page_internal

Congreso de Colombia; Ley 1382 de 2010. (2010). Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas. 9 de febrero de 2010. D.O. num 47618.

Congreso de Colombia; Ley 1450 de 2011. (2011). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. 15 de junio de 2011. D.O. num 48102.

Congreso de Colombia; Ley 1454 de 2011. (2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se mofician otras disposiciones. 28 de junio de 2011. D.O. num 48115.

Congreso de Colombia; Ley 1753 de 2015. (2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". 9 de junio de 2015. D.O. num 49538.

Congreso de Colombia; Ley 388 de 1997. (1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. 18 de julio de 1997. D.O. num 43091.

Congreso de Colombia; Ley 685 de 2001. (2001). Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. 15 de agosto de 2001. D.O. num 44545.

Congreso de Colombia; Ley 99 de 1993. (1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposici.

Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez. (5 de abril de 2018). Fallo de Acción de Tutela, Radicación 11001-03-15-000-2017-02389-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez. (5 de abril de 2018). *Fallo de Segunda Instancia Acción de Tutela Consulta Popular Jesús María (Santander)*. 11001-03-15-000-2017-02389-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado Ponente Jorge Octavio Ramírez Ramírez. (19 de julio de 2018). *Fallo de Segunda Instancia Acción de Tutela Consulta Popular La Macarena (Meta)*. 11001-03-15-000-2017-02515-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado Ponente Milton Chaves García. (26 de septiembre de 2018). *Fallo de Primera Instancia Acción de Tutela Consulta Popular San Vicente de Chucurí (Santander)*. 11001-03-15-000-2018-01400-00.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Magistrado Ponente Guillermo Vargas Ayala. (25 de junio de 2015). Auto que suspende Provisionalmente el Decreto 2951 de 2014. Proceso 11001032400020150016300.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrada Ponente Rocío Araujo Oñate. (23 de abril de 2018). *Fallo de Primera Instancia Acción de Tutela Consulta Popular Une (Cundinamarca)*. Radicado: 11001-03-15-000-2017-02829-00.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado Ponente Alberto Yepes Barreiro . (23 de abril de 2018). *Fallo de Segunda Instancia Acción de Tutela Consulta Popular El Peñón (Santander)*. Radicado 11001-03-15-000-2017-02516-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado Ponente Alberto Yepes Barreiro . (29 de noviembre de 2018). *Fallo de Segunda Instancia Acción de Tutela Consulta Popular San Vicente de Chucurí (Santander)*. 11001-03-15-000-2018-01400-01(AC).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Magistrado Ponente Alberto Yepes Barreiro . (29 de noviembre de 2018). *Fallo de Segunda Instancia Acción de Tutela Consulta Popular Íquira (Huila)*. Radicado: 11001-03-15-000-2018-00669-01(AC).

Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente Hernán Andrade Rincón. (3 de septiembre de 2014). Auto que suspende provisionalmente el Decreto 934 de 2013. Proceso: 11001032600201300162 00.

Constitución Política de Colombia. (7 de julio de 1991). Arts. 1, 2, 3, 8, 25,79, 80, 95, 101, 103, 104, 105, 106, 287, 288, 311,313, 332, 334 (Colombia).

Contraloría General de la República. (2013). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista.* Bogotá D.C.

Corporación Autónoma de Cudinamarca. (29 de septiembre de 2016). *Reserva Forestal Embalse de Neusa.* Obtenido de https://www.car.gov.co/index.php?idcategoria=16716

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-035 de 2016, (M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado; 8 de febrero de 2016).

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-053 de 2019, (M.P: Cristina Pardo Schlesinger; 13 de febrero de 2019).

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-123 de 2014, (M.P: Alberto Rojas Ríos; 5 de marzo de 2014).

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-137 de 1996, (M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz; 9 de abril de 1996).

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-149 de 2010, (M.P: Jorge Iván Palacio Palacio; 4 de marzo de 2010).

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-216 de 1994, (M.P: Vladimiro Mesa Naranjo; 28 de abril de 1994).

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-221 de 1997, (M.P: Alejandro Martínez Caballero; 29 de abril de 1997).

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-273 de 2016, (M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado; 25 de mayo de 2016).

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-395 de 2012, (M.P: Gabriel Eduardo Mnedoza Martelo; 30 de mayo de 2012).

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia C-520 de 1994, (M.P: Hernando Herrera Vergara; 21 de noviembre de 1994).

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia SU-095 de 2018, (M.P: Cristina Pardo Schlesinger; 11 de octubre de 2018).

Corte Constitucional de Colombia; Sentencia T-445/16, (M.P: Jorge Iván Palacio Palacio; 19 de agosto de 2016).

DANE. (30 de junio de 2005). *Resultados y Proyecciones (2005 - 2020) del censo 2005.* Obtenido de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/ProyeccionMunicipios2005_2020.xls

Dinero. (26 de Septiembre de 2016). *El dilema de Cogua ¿Minería o ecoturismo?* Obtenido de http://www.dinero.com/economia/articulo/economia-del-municipio-de-cogua-depende-de-la-mineria-o-el-ecoturismo/232041

El Nuevo Siglo. (12 de abril de 2017). *Parque de Cogua: ejemplo a seguir de minería bien hecha*. Obtenido de http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-2017-parque-de-cogua-ejemplo-a-seguir-de-mineria-bien-hecha

Extrategia Medios. (1 de septiembre de 2017). *Tribunal de Cundinamarca declara inconstitucional Consulta Popular convocada por la Alcaldía de Cogua*. Obtenido de http://www.extrategiamedios.com/noticias/judicial/2704-tribunal-de-cundinamarca-declara-inconstitucional-consulta-popular-convocada-por-la-alcaldia-de-cogua

Fierro Morales, J. (2012). *Políticas Mineras en Colombia.* Bogotá: Instituto para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA.

Fundación Ladrilleros de Cogua. (2016). *Fundación Ladrilleros de Cogua*. Obtenido de http://funladrilleroscogua.org/index.html

Fundación Ladrilleros de Cogua. (2017). *Medición del impacto socio económico de la industria ladrillera - municipio de Cogua.* Cogua.

Garcés Villamil, M. Á., & Rapalino Bautista, W. G. (2015). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris,* 52 - 62.

Giraldo Gómez, J. (17 de noviembre de 2018). *Ámbito Jurídico*. Recuperado el 25 de marzo de 2019, de Consultas Populares Mineras, ¿En qué quedó la autonomía territorial y la democracia participativa?: https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/administrativo-y-contratacion/consultas-populares-mineras-en-que-quedo-la

González Sánchez, P. (2015). Retos de la Actividad Minera en Colombia. *Advocatus,* 141 - 155.

Güisa-Suarez, L., & Rodríguez-Barajas, C. (2015). El Papel de las Autoridades Territoriales en la definición de zonas de exclusión minera. *Universitas,* 323 - 362.

La República. (1 de septiembre de 2017). *Tribunal de Cundinamarca declaró inconstitucional consulta minera en Cogua*. Obtenido de https://www.larepublica.co/asuntos-legales/actualidad/tribunal-administrativo-de-cundinamarca-declaro-inconstitucional-consulta-previa-en-cogua-2543075

Ladrillera Santafé S.A. (2016). *Estudio de impacto ambiental Título AIT - 144.*

Ladrillera Santafé S.A. (2016). *Estudio de Impacto Ambiental Título AIT 141.*

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 1076 de 2015. (s.f.). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. 26 de mayo de 2015.* Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). *Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas.* Bogotá D.C.

Ministerio de Minas y Energía. (2016). *Política Minera En Colombia: Bases para la minería del futuro.* Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.

Ministerio de Minas y Energía. Decreto 1073 de 2015. (s.f.). *Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. 26 de mayo de 2015.* Diario Oficial No. 49.523 de 26 de mayo de 2015.

Ministerio de Minas y Energía; Resolución 40391 de 2016. (s.f.). *Por la cual se se adopta la política minera nacional; 20 de abril de 2016.* Diario Oficial No. 49853 de abril 23 de 2016.

Municipio de Cogua. (13 de Julio de 2016). *Nuestro Municipio.* Obtenido de Información General: http://www.cogua-cundinamarca.gov.co/informacion_general.shtml

Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. (2017). *Conflictos Mineros En América Latina: Extracción, Saqueo y Agresión. Estado de situación en 2016.* Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina.

Periódico El Lector. (30 de Agosto de 2016). *Tras Audiencia Pública la CAR evaluará expansión minera en Cogua*. Obtenido de http://periodicoelector.com/2016/08/30/tras-audiencia-publica-la-car-evaluara-expansion-minera-cogua/

Pezzetta, S. (2011). Un Marco Teórico para la Investigación Jurídica. *Cuadernos electrónicos de Filosofia del Derecho*, 114 - 134. Obtenido de https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/viewFile/344/455

Plan Básico de Ordenamiento Territorial, Acuerdo 22 de 2000 (Concejo Municipal de Cogua 21 de septiembre de 2000).

Presidencia de la República; Decreto 2961 de 2014. (23 de diciembre de 2014). Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y en especial, de sus cuencas hídricas(...). D.O. No. 49374 de diciembre 23 de 2014.

Presidencia de la República; Decreto 934 de 2013. (2013). Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001; D.O. 48785 de mayo 9 de 2013.

Resolución 2001 de 2016; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (s.f.). *Por la cual se determinan las zonas compatibles con las explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá, y se adoptan otras determinaciones; 2 de diciembre de 2016.* Diario Oficial No. 50079 de diciembre 6 de 2016.

Rodríguez, J. (2001). El Estado Unitario Descentralizado: Una Crítica del Enfoque Constitucional Colombiano. *Cuadernos de Economía Vol. 20 No.35. Julio - Diciembre*, 162 - 203.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B; Sentencia No. 2017-08-166-RCP, (M.P: Moisés Rodrígo Mazabel Pinzón; 17 de agosto de 2017).

Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B; Sentencia No. 2018-04-068-RCP, (M.P: Moisés Rodrígo Mazabel Pinzón; 3 de mayo de 2018).

Unidad de Planeación Minero Energética. (5 de diciembre de 2015). *Sistema de Información Minero Colombiano*. Obtenido de Estadísticas:

http://www.simco.gov.co/simco/Estad%EDsticas/LasRegaliasenColombia/tabid/123/Default.aspx

Walter, M., & Urkidi, L. (2015). Community mining consultations in Latin America (2002–2012): The contested emergence of a hybrid institution for participation. *Geoforum*.

ANEXOS:

Tabla 1:

Fecha	Pregunta sometida a consulta	Dpto. Municip	Opción ganadora	Umbral	Estado	Votación
Oct. 21/18	¿Está usted de acuerdo, SÍ o NO, que en el municipio de Fusagasugá se realicen actividades de exploración, perforación y producción de hidrocarburos, fracking y minería a gran escala?	Cund., Fusagasugá.	Ganó el NO. 99.49 %	34846	Pasó el umbral	39377
Oct. 1/17	¿Está usted de acuerdo SÍ o NO que en la juridiscción del municipio de Sucre Santander, se realicen actividades de exploración y explotación Minera y Petrolera: SI _____ NO ?	Santander, Sucre.	Ganó el NO. 98.21 %	1951	Pasó el umbral.	3071
Sep. 17/17	¿Está usted de acuerdo SÍ o NO, con que en la jurisdicción del municipio de Jesús María Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?	Santander, Jesús María	Ganó el NO. 97.05 %	1087	Pasó el umbral.	1728
Jul. 9/17	¿Está usted de acuerdo, SÍ o NO, con que en el municipio de Pijao, se desarrollen proyectos y actividades de minería de metales?	Quindío, Pijao.	Ganó el NO. 97.76 %	2025	Pasó el umbral.	2673
Jul. 9/17	¿Está usted de acuerdo SÍ o NO con que en el municipio de Arbeláez Cundinamarca, se realicen actividades de sísmica exploración, explotación y lavado de materiales de hidrocarburos y/o minería a gran escala?	Cund., Arbeláez	Ganó el NO. 98.54 %	2958	Pasó el umbral.	4376
Jun. 4/17	¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la jurisdicción del MUNICIPIO de CUMARAL (META), se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación explotación y producción de hidrocarburos? SÍ ___ NO ____?	Meta, Cumaral.	Ganó el NO. 96.90 %	5261	Pasó el umbral.	7714
Mar. 26/17	¿Está usted de acuerdo, que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?	Tolima, Cajamarca.	Ganó el NO. 97.92 %	5438	Pasó el umbral.	6296
Feb. 26/17	¿Está usted de acuerdo, que en el municipio de Cabrera - Cundinamarca, como zona de Reserva Campesina se ejecuten proyectos mineros y/o hidroeléctricos que transformen o afecten el uso del suelo el agua y la vocación agropecuaria del municipio?	Cund., Cabrera.	Ganó el NO. 97.28 %	1154	Pasó el umbral.	1506
Dic. 15/13	¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?	Casanare, Tauramena	Ganó el NO. 96.01 %	4458	Pasó el umbral.	4612
Jul. 28/13	¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?	Tolima, Piedras.	Ganó el NO. 98.80 %	1702	Pasó el umbral.	2995

Tomado de (Giraldo Gómez, 2018)