



ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**El principio de autonomía de las entidades territoriales frente a la adjudicación de
concesiones mineras en Colombia**

Luis Enrique Morales Garcés

Estudiante

Monografía presentada para optar al título
MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2023

José Rodrigo Flórez Ruiz
Rector
Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés
Decano
Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa
Coordinadora
Maestría en Derecho Administrativo

Dúber Armando Celis Vela
Director de trabajo de grado

Línea de investigación
Instituciones jurídicas y formas de control a la administración pública

Carolina Restrepo Munera
Kennier José Garay Herazo
Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 04 de octubre de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 19 de 2023.

Resumen

En esta monografía se aborda el principio de autonomía de las entidades territoriales frente a la adjudicación de concesiones mineras en Colombia con el fin de analizar su alcance, especialmente, frente a la fuerza vinculante de las decisiones de la Agencia Nacional de Minería respecto a la adjudicación de títulos mineros. La metodología aplicada fue de carácter dogmático con base en un análisis jurídico-crítico de diferentes decisiones de la Corte Constitucional, así como de casos concretos donde se evidenciaron los temas en estudio. En el trabajo se concluye que debido a la inobservancia de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad por parte de los intervinientes en este sector, se presentan tensiones entre las entidades tanto de orden nacional como de orden territorial que ponen en peligro los derechos de las comunidades, puesto que rompe la esencia armónica de la articulación de las entidades del Estado y genera inseguridad jurídica al interior de la estructura del sistema de fuentes del derecho administrativo.

Palabras Clave

Autonomía territorial; participación ciudadana; principios constitucionales; títulos mineros.

Tabla de contenido

Introducción	6
1. Análisis de los presupuestos normativos que fundamentan el otorgamiento de concesiones mineras y la organización territorial de Estado Colombiano	11
<i>1.1. Importancia de la actividad minera en Colombia: aspectos estructurales, económicos y ambientales</i>	<i>12</i>
<i>1.2. Estructura orgánica de las autoridades mineras y ambientales intervinientes en los procesos de formalización minera en Colombia</i>	<i>20</i>
2. Principales pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional frente a la autonomía de las entidades territoriales y la ejecución de proyectos mineros en Colombia	28
<i>2.1. Aspectos jurisprudenciales relevantes sobre los problemas jurídicos de la adjudicación de concesiones mineras y el principio de autonomía territorial en Colombia</i>	<i>29</i>
<i>2.2. Problemas jurídicos dirimidos por la Corte Constitucional frente a la autonomía de las entidades en Colombia: el caso de Cajamarca (Tolima), Urrao y Jericó (Antioquia)</i>	<i>39</i>
3. Equilibrio entre participación ciudadana y desarrollo económico de la actividad minera en Colombia	49
<i>3.1. La participación ciudadana en los procesos de titulación minera en Colombia</i>	<i>51</i>
<i>3.2. Análisis sobre la articulación entre entidades territoriales, titulares mineros y habitantes de las zonas de influencia de desarrollo de las concesiones</i>	<i>62</i>
Conclusiones	73
Referencias	76

Ilustraciones y tabla

Ilustración 1. Aportes de la minería en la economía nacional.....	15
Ilustración 2. Inversión de las regalías mineras en Colombia	16
Ilustración 3. Inversión minera en Colombia	16
Tabla. Principales aportes normativos que inciden en el registro minero	24

Introducción

La minería es la actividad industrial más antigua que ha desarrollado el hombre a lo largo de la historia (Cárdenas y Reina, 2018). En Colombia, esta actividad genera gran impacto en el organigrama económico del país, pues hace una contribución bastante significativa al producto interno bruto con una contraprestación económica derivada de la explotación de recursos naturales no renovables, denominada regalías¹. En esta línea, los recursos son percibidos por el Estado como consecuencia de la aprobación de los permisos para ejecutar la extracción mineral, con el objetivo de utilizarlos para la ejecución de proyectos de impacto en las regiones, lo cual beneficia tanto a municipios productores como a no productores (Correa, 2018).

Las entidades territoriales juegan un papel importante en el proceso de otorgamiento de una concesión minera, pues en los territorios se lleva a cabo la ejecución de tal actividad. Sin embargo, este proceso origina dificultades porque la Agencia Nacional de Minería –en adelante ANM– está adscrita a la rama ejecutiva del orden nacional y, a través de ella, facultativamente se otorgan los títulos mineros en el país (Correa, 2018). Los alcaldes de la zona deberían ser escuchados por medio de una audiencia pública, en la cual manifiesten las inquietudes que tengan al respecto. Sin embargo, la aceptación o no del proyecto por parte de las comunidades no es vinculante para su ejecución. Lo anterior hace que no tengan incidencia en el proceso de otorgamiento de una concesión minera, pues las decisiones que toman sus representantes no son vinculantes (Tibocha, 2019).

El desequilibrio que existe entre las decisiones que adoptan las entidades territoriales en las zonas de impacto del desarrollo de los proyectos mineros y la asignación de títulos que realiza la ANM propicia un choque entre sujetos o participantes en el ordenamiento jurídico en Colombia. La desarticulación administrativa entre autoridades está generando una inseguridad que provoca tensiones, ya que deja sin piso jurídico mecanismos constitucionales como la participación ciudadana. Las comunidades de las zonas donde se desarrollan estos

¹ El artículo 360 de la Constitución Política de 1991 establece que “[l]a explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía”. Esta contraprestación fue regulada posteriormente en la Ley 141 de 1994, norma que, entre otros temas, establece las reglas para la liquidación, distribución y recaudo de dichas regalías.

proyectos quedan excluidas y ellas constituyen un eslabón determinante en todo este engranaje social y administrativo.

La inyección de recursos y capitales por parte de empresas extranjeras dedicadas a la extracción de metales es vital por la contribución económica de retorno que se realiza a las arcas de la Nación. Por ello, la imposición de tributos es de suma importancia para la generación de recursos que hacen posible la inversión socio-económica en el país. Los recursos indirectamente derivados de la actividad minera se destinan al desarrollo social en las regiones (Tibocha, 2019). Además, la actividad minera representa una de las mayores entradas a las finanzas del país, pues sus recursos permiten la elaboración de proyectos de inversión en diferentes áreas como educación, vivienda, entre otros.

Las posturas positivas y negativas sobre la minería dejan muchas preguntas sin resolver (Mora-Cruz, 2023; Fuentes López, et al., 2021)². Un aspecto importante para el análisis de este problema radica en la necesidad de hacer un balance sobre la incidencia de la explotación de los recursos en los territorios y el papel que juega la autonomía territorial en la actividad productora de minas y la extracción de metales (Sanabria-Hernández, 2015). En este sentido, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-520 de 1994, plantea que la autonomía de las entidades territoriales se debe ejercer con la plena observancia de las condiciones que previamente están definidas en la ley. Ello quiere decir que la autonomía de las entidades territoriales es relativa y no absoluta. Sin embargo, esto no implica que las agencias del poder ejecutivo estén por encima de las decisiones de las comunidades sobre la destinación del suelo y los recursos (Pulido, 2016).

Así mismo, se debe tener en cuenta que la autonomía territorial es un presupuesto básico para el desempeño de los municipios y departamentos como entidades públicas y es necesaria para el desarrollo administrativo, social, político y económico del país. En ese orden, la Constitución Política de 1991 produjo una transformación institucional en la

² A modo ilustrativo Mora Cruz (2023) sostiene que la “minería ha tenido un impacto significativo en la economía colombiana, aportando más de 6 billones de pesos en 2022 a través de regalías, impuestos y otras contribuciones. Además, se espera que este aporte continúe en aumento, llegando a los 15 billones de pesos en 2023. Este crecimiento refuerza el papel destacado de la minería en la economía del país y su contribución al desarrollo nacional”. En contraste se resalta que en “gran parte del territorio de Colombia se practica la actividad minera; sin embargo, departamentos con alta participación de PIB minero en el PIB total, presentaron niveles altos de pobreza, bajo índice de desarrollo humano y bajo desempeño municipal. El PIB minero no disminuye la desigualdad, incluso puede aumentarla” (Fuentes López, et al. (2021).

estructura orgánica del Estado y en su organización territorial consolidándose la idea de la autonomía territorial en Colombia. Esta ha sido una constante en las controversias jurídicas sobre el poder de las autoridades competentes para formalizar concesiones mineras en Colombia (Morales, Hernández y Pinilla, 2016).

Las entidades territoriales juegan un papel importante en el proceso de otorgamiento de una concesión minera, pues representan a los territorios en donde se llevará a cabo la ejecución de tal actividad. Sin embargo, quienes ostentan el protagonismo de este proceso originan dificultades debido a que la ANM (adscrita a la rama ejecutiva del orden nacional) tiene la facultad para aprobar los títulos mineros en el país, es decir, para otorgar las licencias. En este proceso los alcaldes deberían ser escuchados por medio de una audiencia pública en la cual manifiesten las inquietudes que tengan al respecto. Al final, el desarrollo de estos proyectos es llevado a cabo en los territorios donde ellos ejercen autoridad policial y administrativa y, según la ritualidad del proceso de adjudicación de una concesión minera, los representantes de estas localidades se convierten en convidados de piedra, ya que su intervención en la audiencia de concertación termina siendo un acto de mero trámite procesal (González, 2014).

El objetivo de esta monografía es analizar el alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales frente a la fuerza vinculante de las decisiones de otras entidades estatales que otorgan concesiones mineras en el país a la luz de los principales fundamentos constitucionales, normativos, doctrinales y jurisprudenciales que sirven de orientación al tema de las concesiones mineras en Colombia. Lo significativo de esta investigación está en la importancia de presentar un diagnóstico detallado sobre las tensiones producidas entre las entidades territoriales y los proyectos mineros. Al evidenciar las problemáticas que esta tensión origina se plantean posibles soluciones para superar la inseguridad jurídica que existe en este ámbito.

En aras de desarrollar este propósito, el texto se divide en tres partes. En la primera se identifican los presupuestos normativos que fundamentan el trámite de otorgamiento de concesiones mineras en el marco de la organización territorial del Estado colombiano. En la segunda parte se analizan los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional en relación con la autonomía de las entidades territoriales frente a concesiones mineras. En la

tercera se hace un balance entre autonomía territorial y concesiones mineras, buscando un equilibrio y articulación armónica entre participación y desarrollo económico. Los presupuestos son el principio de la autonomía territorial como eje orientador de la actividad minera, la participación de las entidades territoriales en la restricción o exclusión de la actividad minera en sus territorios y la participación ciudadana en el proceso de concesiones mineras.

La metodología de investigación que se aplica es de carácter dogmático. Este tipo de estudios tienen una orientación académica que ayuda a conocer el derecho positivo y, al mismo tiempo, permite discernir, entre varias opciones jurídicas, una solución al problema objeto de estudio (Courtis, 2006). Una investigación dogmática permite no solo dar cuenta de los procesos de otorgamiento de licencias sino presentar consideraciones críticas sobre el papel que actualmente tienen las entidades territoriales y las comunidades mediante procesos de participación política. El análisis sistemático del problema de investigación permite buscar soluciones y, por su puesto, argumentar alternativas de transformación en el ámbito del derecho administrativo, en este caso, en el derecho minero como derivación del primero.

El método de investigación dogmática permite estudiar las normas, regulaciones, principios legales y constitucionales en que se funda la actividad minera en Colombia. De este modo posibilita su interpretación rigurosa, así como la aplicación que se da a dichas disposiciones en un contexto real, como es el caso de la Ley 685 de 2001. Núñez Vaquero (2014) señala que la dogmática jurídica se refiere a “la actividad –pero también su método y resultado– que pretende precisar la consecuencia jurídica que un ordenamiento jurídico vigente asocia a un determinado tipo de comportamiento” (p. 3). Así, la elección del método de investigación dogmático se justifica en función de su enfoque en la interpretación de normas legales y su capacidad para proporcionar resultados sólidos y relevantes en el ámbito legal. En tal metodología están las herramientas necesarias para analizar de manera precisa y rigurosa las cuestiones legales investigadas, lo que en última instancia contribuirá a la calidad y validez de la investigación.

La naturaleza de este trabajo no solo aborda el estado de la cuestión, sino que se ocupa de estrategias de reivindicación del poder local y el interés por el desarrollo. En la actualidad, el rol de las comunidades se pone en tela de juicio. En esta monografía se argumenta a favor

de la idea según la cual deberían ser las comunidades quienes definan la vocación de sus suelos. La relevancia constitucional y administrativa de la problemática radica en que la Constitución Política de 1991 consagra la autonomía territorial y, al mismo tiempo, declara que todo lo que está en el subsuelo le pertenece al Estado. En esta investigación se aportan soluciones que sirvan como alternativas para los conflictos que surgen entre las entidades territoriales y la ANM. Las concesiones mineras son un asunto que debe ser considerado tanto en la perspectiva los beneficios económicos que representan para el Estado y para los particulares, como desde la importancia del medio ambiente y del gobierno local.

Capítulo 1

1. Análisis de los presupuestos normativos que fundamentan el otorgamiento de concesiones mineras y la organización territorial de Estado Colombiano

Hoy en día la minería ocupa un lugar importante en el desarrollo económico y social del país. Distintas regiones y departamentos están puestos a disposición del circuito mundial de las materias primas y de la exportación de elementos de primer orden. Como todos los países, Colombia tiene un aparato jurídico que regula la forma en que debe realizarse la minería en aras de establecer un equilibrio entre la industria y la conservación del medio ambiente. La minería bien hecha ayuda a definir dónde sí y dónde no se debe realizar actividad extractiva.

Este capítulo tiene por objetivo analizar las disposiciones normativas que versan sobre las concesiones mineras y su impacto en la economía nacional. En consecuencia, el apartado se organiza en dos grandes componentes: uno económico y otro jurídico. El económico permite abordar, de manera somera, el alcance de la minería como actividad económica en el país. Por tanto, este componente tiene un análisis histórico que contribuye a ver la importancia de la minería en nuestros días. Además, a partir de cifras y documentos estatales, se justifica el hecho de que la minería representa una buena cantidad de puntos porcentuales en la estimación del Producto Interno Bruto –PIB–. Una vez realizado lo anterior, se trata de explicar la relación entre minería y desarrollo con sus implicaciones tanto políticas como ambientales.

El segundo componente, que es de orden jurídico, establece las autoridades institucionales y legales que rigen la actividad minera en Colombia con su respectiva articulación. Luego, una vez desarrollada la parte institucional, se expone el proceso de concesión a partir de las disposiciones legales y los actores que se ven involucrados. Los hallazgos encontrados, a grandes rasgos, contemplan la importancia que tiene la minería como actividad económica en el país; importancia que queda sobre la mesa por las disposiciones legales y los actores que ha involucrado desde siempre. Sin embargo, también emergen algunas tensiones, por ejemplo, de tipo territorial y respecto del paradigma de desarrollo.

Buena parte de la política estatal está dedicada a disposiciones globales del sistema-mundo. Por tanto, las visiones de desarrollo deben ser atendidas con miras a mejorar en lo institucional y en lo jurídico. Hasta el momento, no se encontraron argumentos absolutos para acabar la minería. Si bien esta actividad tiene consecuencias sociales y ambientales, representa un renglón en la economía que no es desestimable. Además, las disposiciones legales buscan establecer un diálogo entre la parte descentralizada del Estado y los aspectos propios de cada ente territorial. El hecho de que, a nivel nacional, el contrato de concesión descansa en poderes de orden nacional y territorial hace necesario un andamiaje fuerte de institucionalidad.

1.1. Importancia de la actividad minera en Colombia: aspectos estructurales, económicos y ambientales

A continuación, se analiza, con base en cifras, la importancia económica y social que tiene la minería para un país como Colombia. Así, se hace un balance histórico y contextual para entender el devenir de la minería, la cual no nace como una consecuencia casual del ámbito económico mundial. Los beneficios que trae la actividad minera son medibles en el registro del PIB y en los ingresos que perciben la Nación³ y los territorios. No obstante, también es necesario situar la lupa sobre la dupla minería-desarrollo.

Como actividad económica, la minería ha acompañado al país desde su época colonial. No sorprende, entonces, que permanezca hoy en día como una de sus fuentes económicas más importantes. Así lo declaran, por ejemplo, Cárdenas y Reina (2008), quienes realizan un breve trazo histórico sobre la relación que ha tenido el país con una actividad que ha sido propia, incluso, en las culturas indígenas. El sistema de trueques es reconocido, previo a la colonización española, sobre todo en las tres culturas imperantes del momento: la caribe, la muisca y tairona.

Con la llegada de la colonización española, el entonces Nuevo Reino de Granada, que imperó desde siglo XVI hasta el XIX, empezó un comercio en “grandes proporciones y con ello se abrió paso al comercio de esclavos africanos” (Cárdenas y Reina, 2008, p. 22). En dicha época, la minería, por efecto de la economía mundial de cada reinado, tenía

³ Se alude aquí a Nación en un sentido estrictamente jurídico, según el cual corresponde al Estado como estructura jurídico-administrativa del orden nacional.

prelación en el oro. De hecho, desde aquel entonces, prevalecen, hasta la actualidad, regiones reconocidas por su aspecto minero, tales como: Antioquia, Santander y el Huila. Estas regiones implementaron la minería como eje dinamizador del desarrollo de sus territorios. Poveda Ramos (2012) también resalta a Marmato (Caldas) como “fuente perdurable del metal amarillo” (p. 70).

En pleno siglo XIX, con la gesta independentista y la creación de una Nación propia, la actividad minera no pasó desapercibida. De hecho, hasta 1830, la plata fue “el metal con el cual se pagó el comercio internacional” (Poveda Ramos, 2012, p. 32). Tanto así que más que la agricultura y el interés por la soberanía alimentaria, las élites del siglo XIX vieron necesaria la minería para hacer parte del circuito económico mundial que, por entonces, tenía como centro Europa durante la revolución industrial. Gracias a este avance, varias instituciones nacionales vieron necesaria una legislación, sobre todo, a final del siglo, cuando la Regeneración buscó la unificación y dejar atrás el federalismo. En esta época se incorporó, como medida nacional, el Código Minero, cuyo avance más notable, y modelo ideal, fue el desarrollado por la Provincia de Antioquia (Poveda Ramos, 2012). De aquel entonces datan los primeros modelos de contrato internacional: las compañías inglesas y alemanas ya tenían, por decirlo de algún modo, sus concesiones en Remedios, Zaragoza y Nechí.

En el siglo XX, además del oro y la plata, otros materiales empiezan a cobrar relevancia. El carbón, como mencionan Cárdenas y Reina (2008), es el nuevo producto, gracias a la importancia internacional que tenía para las maquinarias, los ferroviarios y las guerras. Otros, aunque al margen, también cobran relevancia: materiales de construcción y minerales para producir vidrios y fertilizantes. No obstante, y contrario al siglo XIX, el café empieza a predominar en la economía nacional ocupando un papel privilegiado (Cárdenas y Reina, 2008).

Ante la caída de los precios del café, provocada por la Gran Depresión, en 1929, la minería cobró un lugar en la economía, como especie de compensación ante la incertidumbre económica. Tanto así, que de 1930 a 1939, el incremento a partir de la tasa anual fue de 9%. Luego, en la segunda mitad del siglo, por la década de 1970, el carbón tomaría un vuelo sin precedentes. Sería con El Cerrejón que se empezó a exportar a gran escala por Puerto Bolívar (Poveda Ramos, 2012, p. 101). De modo tal que la Colombia minera “se consolida en los

años ochenta con la entrada en operación de grandes explotaciones carboníferas en La Guajira y Cesar, así como la instalación de la planta de Cerro Matoso en Montelíbano” (Cárdenas y Reina, 2008, p. 24). Estos proyectos requerirían tanto avance tecnológico e industrial que mostró la posibilidad de hacer minería a gran escala en Colombia.

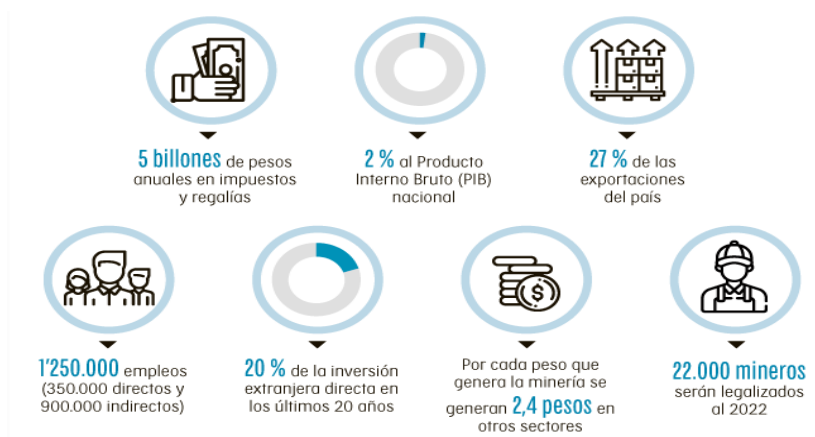
La actividad minera, sin duda, es una de las más importantes para el modelo económico del país. Para Pabón, Román y Torres (2019), la minería permite “acceder a la transformación de materias primas con las cuales la sociedad puede producir riqueza, lo que trae consigo el bienestar de la población y el desarrollo económico” (p. 40). En esa misma línea, Cárdenas y Reina (2018) sostienen que su importancia también descansa en lo que produce en el PIB, pues de esta cifra dependen la inversión y las políticas públicas.

En el año 2014, por ejemplo, el comportamiento del PIB incrementó en 4.55 % llegando a 516,62 billones de pesos, mientras que la participación fue del 2.10 % en el PIB total del año 2014, pero decreció con respecto al año anterior en 2.43 %. En el año 2016 incrementó 136,60 billones de pesos, es decir, un 5.08 %, mientras que la participación de dicho sector en el PIB total para el cuarto trimestre de 2016 fue de 6.17 % y alcanzó 8,43 (Fuentes-López, Ferrucho-Parra y Martínez-González, 2021).

En el año 2017, el PIB incrementó en 1.58 % llegando a 138,97 billones de pesos, y la participación fue de 6.05 %. En los años 2018 y 2019 se encontró que para el “primer trimestre de 2019 el PIB fue de 203,04 billones de pesos a precios constantes de 2015, presentando un crecimiento de 2.77 % con respecto al mismo periodo en 2018, el cual tuvo un reporte de 197,58 billones de pesos” (Fuentes-López, Ferrucho-Parra y Martínez-González, 2021, p. 195).

Todas estas cifras muestran y confirman lo dicho al principio. El Ministerio de Minas y Energías (2021) ha priorizado aproximadamente 33 proyectos minero-energéticos de cara a la reactivación económica postpandemia, y espera que, en los próximos años, gracias a la actividad minera, se generen 54.000 empleos y \$ 36 billones en inversión. Entre otras cosas, la minería en Colombia produce:

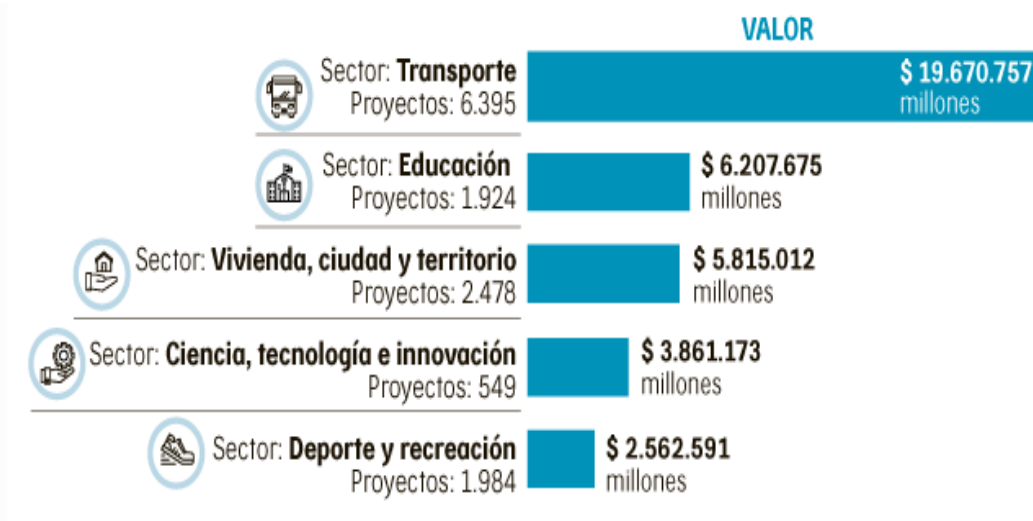
Ilustración 1. Aportes de la minería en la economía nacional



Fuente: Minesa (2020, párr. 5).

De igual forma, los recursos que llegan a las arcas del Estado por la actividad minera son muy representativos (ver Figura 2). Estos permiten realizar proyectos de inversión en los sectores transporte, educación, vivienda y territorio, ciencia, tecnología e innovación y, finalmente, deporte y recreación. Es importante resaltar que los municipios productores aportaron al cierre del 2022 al Sistema General de Regalías más de \$6,13 billones (Rodríguez, 2023), recursos que se ejecutan para proyectos de inversión social en todo el territorio nacional. El país es altamente dependiente de esta actividad económica, teniendo en cuenta que otra actividad económica distinta no podría alcanzar a reemplazar los aportes retributivos que deja la actividad extractiva.

Ilustración 2. Inversión de las regalías mineras en Colombia



Fuente: Minesa (2020, párr.7).

Esto explica que dentro del modelo económico en Colombia, la minería representa uno de los mayores motores de inversión generando más de US 30.878 millones (ver Figura 3), cuyo aporte supera otros sectores importantes para el país como el financiero, de transporte o el de comercio. Así, la minería es esencial para la industrialización del país y el desarrollo de los territorios, ya que su operatividad económica le deja a la Nación grandes contraprestaciones que permiten incursionar en proyectos de inversión social en municipios de categoría sexta donde un gobernante local carece de maniobra por las limitaciones presupuestales.

Ilustración 3. Inversión minera en Colombia



Fuente: Valora Analitik (2021).

Hoy en día, la minería, como actividad económica, registra el mismo dinamismo con el que inició en el presente siglo. Sus exportaciones cada vez más aportan al PIB. El crecimiento exponencial con el paso de los años presenta cierto encanto para los inversionistas exteriores. El perfil minero de Colombia, como se ha caracterizado, no es nuevo, data de más de cuatro siglos. Pero con el avance a gran escala de la minería y un aparato minero institucional fuerte, no han faltado los conflictos y las tensiones. El país ha querido buscar el desarrollo en todos los sectores económicos, incluido el minero. El desarrollo, como se verá a continuación, tiene puntos grises que, a la hora de hablar de la actividad minera en Colombia, deben ser nombrados.

Minería y desarrollo van de la mano en el paradigma económico actual. Así lo sostienen Fuentes-López, Ferrucho-Parra y Martínez-González (2021), quienes plantean que, en el panorama mundial, existe una relación casi dual entre el desarrollo y lo que permite, sobre todo, en las economías del tercer mundo, la extracción de recursos. Colombia no quedó al margen de esta decisión. De hecho, aunque no es una potencia petrolera, “tan solo el crudo le genera el 21% de los ingresos corrientes con casi 13 000 millones de dólares anuales entre regalías, impuestos y derechos económicos” (Revista Semana, 2015). Lo anterior no es una cifra para nada desestimable. El país, durante este siglo, entró en la dinámica del modelo extractivista, lo que llevó a pensar en los beneficios que podría tener la actividad minera.

Las concesiones y la actividad minera traen beneficios como regalías y trabajo en las regiones. Como lo mencionan Fuentes-López, Ferrucho-Parra y Martínez-González (2021), existen quienes apuestan por una mayor intervención minera en el país bajo el argumento de una alternativa sostenible. No obstante, para que esto genere los resultados esperados, muchas veces, depende de variables tanto institucionales como económicas. Una de ellas proviene de consensos mundiales como el consenso de Washington, que apuesta por la priorización de las economías latinoamericanas con la contrapartida de grandes beneficios tributarios. Las consecuencias de una inadecuada ejecución de estas políticas sería el “escaso valor agregado, la profundización de la dinámica de desposesión o despojo de tierras, el sacrificio de áreas con riqueza ambiental en pos del desarrollo” (Rodríguez Albor, Frasser Camargo y Andapiña Acosta, 2017, p. 63).

Es entonces cuando el desarrollo viene a ser cuestionado. Por ejemplo, los resultados de la investigación realizada por Fuentes-López, Ferrucho-Parra y Martínez-González (2021) permiten entrever la relación que existe entre las regiones con mayor actividad minera y sus índices de desarrollo. Departamentos como Arauca, Casanare y Meta, en comparación con Cesar, Chocó, Putumayo y La Guajira, poseen diferencias notables. En estos lugares hay contrastes significativos entre los índices de desarrollo humano y la actividad minera.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, en el 2016, estableció que Chocó y Guajira presentan un índice preocupante de pobreza monetaria, pero a su vez “se ubicaron dentro de los rangos más altos de porcentaje de participación del PIB minero” (Fuentes-López, Ferrucho-Parra y Martínez-González, 2021, p. 206). Otro de los aspectos para poner en cuestión el desarrollo viene relacionado con lo que en términos económicos se entiende como la enfermedad holandesa, aspecto que varios autores como Cárdenas y Reina (2008) nombran con preocupación. La dependencia en los ingresos que genera el sector se vuelve contraproducente porque en la comercialización de minerales son indispensable las alteraciones que suceden en el mercado bursátil. A su vez, es importante tener en cuenta que es un recurso natural no renovable y su existencia no será eterna. Hoy los que incursionan en este mercado no han desarrollado alternativas de mercados y el esquema económico colombiano no ha dado transiciones en materia de este tipo de actividad económica.

El paradigma clásico del desarrollo establece una crítica a la minería como índice de crecimiento (Cárdenas y Reina, 2008, p. 12). La dependencia total del sector minero es peligrosa por los cambios en los fenómenos internacionales. Las variaciones de los precios en bolsa modifican toda la cadena de abastecimiento de estas materias primas. Lo anterior, sobre todo lo relacionado con la moneda extranjera tiene consecuencias en las economías nacionales. La tasa de cambio y la desatención a otros sectores de la economía “en la medida en que el sector primario en auge se vuelve más rentable, extrae recursos productivos del resto de actividades, afectando negativamente su productividad” (Cárdenas y Reina, 2008, p. 12).

El proyecto de desarrollo, como se vio en los párrafos anteriores, hace parte del modelo político y económico de Colombia. Por tanto, las críticas que puedan hacerse, más

allá de generar el debate, consisten en entender que dentro de la actividad económica también existen consecuencias políticas. Otra de las consecuencias y que a continuación será nombrada es la consecuencia ambiental, dado el carácter de la actividad minera.

En la misma línea sobre el desarrollo, el desarrollo sostenible es planteado como una alternativa de la minería para evitar tanto sus consecuencias económicas como ambientales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019). Sin embargo, estas últimas suelen traer consigo otras variables como la minería informal o el conflicto armado que afectan directamente al sistema bajo modalidades como regar petróleo en los ríos o yacimientos de importancia (Monsalve, 2017).

Pese a lo anterior, existen medidas legales e institucionales que contemplan la subsanación del ambiente y la prevención de los peligros que pueda traer consigo la actividad económica. Sin embargo, la minería que queda por fuera del ámbito institucional, es decir, que no está regulada, muchas veces compromete, al no ser legítima, el subsuelo del país. Por eso, es necesario hacer la distinción entre minería ilegal y minería criminal dado que no son las mismas. Los impactos que tienen en el ambiente, proporcionalmente, no se pueden medir igual.

No obstante, existen marcos legales que permiten redirigir los esfuerzos hacia la minería que busca comprometer los proyectos mineros con el desarrollo sostenible. Por ejemplo, el contrato de concesión minera o también título minero está sometido a lo dispuesto por la autoridad ambiental, pues busca proteger el patrimonio natural y el derecho de los ciudadanos. De hecho, en la etapa exploratoria de la concesión, el contratante deberá presentar un programa de Estudio de Impacto Ambiental.

Con los puntos anteriores, se considera necesario pasar al ámbito institucional y jurídico después de haberse abordado, de manera somera el alcance, económico y social que tiene la minería en un país como Colombia. Para ello, en la segunda parte de este capítulo, se hablará de las autoridades encargadas de regir la actividad minera en Colombia y del contrato de concesión como herramienta que pone en marcha, de forma constitucional, la exploración y explotación.

1.2. Estructura orgánica de las autoridades mineras y ambientales intervinientes en los procesos de formalización minera en Colombia

Colombia, como un Estado social de derecho, adopta sus decisiones en disposiciones institucionales y legales. Por tanto, una actividad económica tan relevante como la minería, tiene también su asidero y legitimidad en las instituciones que la componen y en las disposiciones legales que la rigen. A continuación, se hablará primero de las instituciones tanto mineras como ambientales que controlan la actividad económica. Luego, se hablará del contrato de concesión como herramienta legal que dispone y sella el proceso minero. En este punto también se elaborará un análisis de distintos actores con el fin de entender las implicaciones a nivel de coordinación que trae consigo la minería.

La regulación minera en Colombia es realizada por el Ministerio de Minas y Energía, delegada a la Agencia Nacional de Minería (ANM), creada a través del artículo 1 del Decreto 4134 del 2011. Esta dependencia, al ser del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva, posee personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. Su objetivo, a grandes rasgos, “es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado para promover su óptimo aprovechamiento y sostenibilidad de conformidad con las normas vigentes y en coordinación con las autoridades ambientales” (Agencia Nacional de Minería, s.f.).

La ANM es fundamental ya que avala los subcontratos de formalización minera, los cuales encuentran su fundamento jurídico en el Decreto 1949 de 2017. Estos consisten principalmente en darle la posibilidad a una persona que ha realizado minería ancestral y tradicional para que realice dichas actividades en un espacio que ya ha sido adjudicado a un titular minero. Así se le otorgan 150 hectáreas o menos para que pueda realizar, de manera formal, la extracción de minerales con el cumplimiento de todos los presupuestos jurídicos existentes para dicha actividad. Entre otros, se contemplan aspectos ambientales, administrativos, empresariales y mineros. En síntesis, se trata de un acuerdo entre el minero ancestral y el titular minero, en el cual el último le concede al primero, por medio de un subcontrato, un espacio dentro de su título para que haga la transición de minero informal a minero formal con condiciones normativas allí especificadas.

Teniendo en cuenta la anterior definición de subcontratos de formalización, la ANM se encarga de ejercer la vigilancia y control de estos, estableciendo pautas operativas y jurídicas para su perfección en la ejecución y desarrollo de la pequeña minería. Este subcontrato de formalización está presente en el artículo 1 del Decreto 1949 de 2017. Allí reside su fundamento legal, en la medida en que se refiere a autorizar “la suscripción del subcontrato y concederá un plazo al titular minero para que allegue el Subcontrato de Formalización Minera”.

Bien mirado, puede decirse que la ANM es la encargada de disminuir la brecha entre la minería informal y formal. La obtención de títulos mineros pasa por sus facultades legales y administrativas, gracias, por supuesto, a la fuerza del Estado y su papel como soberano del territorio nacional. Ahora bien, si existen organismos e instituciones que avalan de forma jurídica los procesos mineros subcontratados, también la institución colombiana ha querido prestarles atención a las consecuencias ambientales. Por tanto, en este apartado se analiza la parte institucional del ambiente en torno a la actividad minera. En relación con la minería es importante destacar que estas ejecuciones operativas mineras en los territorios generan un impacto como la modificación de ecosistemas. Por decir poco, podemos nombrar los siguientes: i) desviación de cauces de ríos, ii) deforestación o iii) grandes movimientos de tierra, entre otros. Por ello, ha sido importante la implementación de instituciones que permitan, con la fuerza de la ley, controlar estos impactos. En el artículo 79 de la Constitución Política de 1991 se establece que “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”; por tanto, la ley debe garantizar el acceso y evitar que este sea afectado. Proteger la diversidad del ambiente es, por decir lo poco, un deber estatal.

Lo anterior, está relacionado con el principio o el derecho a la vida. Buena parte de este derecho guarda relación con otras variables como la calidad del ambiente y, tras los efectos dejados por la minería en zonas de impacto, este derecho puede verse afectado, de manera puntual, en espacios ecosistémicos como ríos, bosques, humedales y territorios donde permanecen grandes asentamientos de indígenas y comunidades negras. En los casos del agua, cerca de yacimientos, la repercusión a los habitantes es evidente.

Los fines constitucionales han hecho eco en nuestra legislación, dándoles gran trascendencia en su desarrollo. De hecho, se han tipificado sanciones para actuaciones que

violenten los derechos de los ecosistemas. Un avance de ello hace presencia en el ámbito penal. El artículo 328 de la Ley 599 de 2000 establece un margen punitivo al condenar a prisión de dos a cinco años y a multa de hasta diez mil salarios mínimos legales mensuales vigentes por aprovechamiento ilícito de los recursos renovables.

Gracias sobre todo a la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –antes Ministerio del Medio Ambiente–, Colombia goza de una estructura institucional que busca velar por los derechos de la naturaleza. Sin embargo, pese a que la actividad minera lleva desde la época republicana en el país, sólo sería hasta la Ley 99 de 1993 que se crearía el Ministerio, en reemplazo del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA).

El Ministerio ha establecido lineamientos en pro de la protección y conservación del medio ambiente en el país. Además, asume competencias de control sobre las intervenciones de los ciudadanos en zonas donde se ubican grandes ecosistemas, pues la ley le otorgó poder sancionatorio para maniobras que vayan en contra vía de la conservación del medio ambiente. Para ello, creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– en el 2011 con la expedición del Decreto-ley 3573 de 2011. Dicha entidad “está encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental en aras de que contribuyan al desarrollo sostenible del país”. (Decreto 1076 de 2015).

En los proyectos mineros, la ANLA ejerce control sobre las ejecuciones de la actividad minera. El organismo representa al Estado para la verificación de todo lo concerniente a la entrega de licenciamiento ambiental, asumiendo su rol desde la capital de la República, es decir, es un organismo que opera de forma bastante centralizada. Esta agencia pública despliega toda su operatividad administrativa desde Bogotá y sus actuaciones dependen netamente del poder ejecutivo, es decir, no logra conocer el día a día de los territorios donde se despliegan estos proyectos extractivos. La ANLA inspecciona la gran minería porque así lo determinó el legislador por medio de la expedición del Decreto 3573 de 2011.

A fin de intervenir actuaciones de proyectos mineros en las zonas rurales o territorios están las corporaciones autónomas regionales ambientales –CAR–. Nacidas bajo la tutela de

la Ley 99 de 1993, en su artículo 31, “tienen como objetivo la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables”. A su vez, hacen seguimiento al cumplimiento y a la oportuna aplicación de las normas legales vigentes sobre la disposición, administración, manejo y aprovechamiento del subsuelo. No sobra aclarar que todo esto se encuentra en el marco del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Es importante determinar que las CAR están sometidas a los lineamientos del Ministerio, el cual pertenece al órgano central, pero ejecutan acciones en los territorios.

Una vez descritas las autoridades encargadas del proceso minero, tanto a nivel jurídico-institucional como ambiental, se dará cuenta, a grandes rasgos, del proceso de concesión. Sin autoridades mineras no existirían procesos de concesión, contemplados como un contrato, de manera que por eso se decidió exponer previamente la parte institucional.

Los desarrollos de las actividades mineras en Colombia se enmarcan, desde luego, en unos imperativos legales que están inmersos en reglas, fundamentadas en los principios de seguridad jurídica y estabilidad. Este andamiaje, que funciona en el sector minero, busca entablar una relación entre el poder ejecutivo y las entidades territoriales. La hoja de ruta que establece dicha relación es el contrato de concesión que brinda condiciones sobre la ejecución de objetivos trazados por inversionistas en el Estado, en beneficio de la rotación de capitales y, en su defecto, el desarrollo económico de las regiones donde impactará el proyecto.

Es importante aclarar, de antemano, qué es un contrato de concesión minera. En resumen, se trata del acuerdo “que celebran el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este último, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada” (Agencia Nacional de Minería, s.f.). Como se vio al describir las instituciones, el contrato es el vínculo legal que existe entre el privado y el Estado, estableciendo las reglas de juego y las consecuencias ambientales que pueda traer el proyecto.

El contrato de concesión tiene sus reglas especiales. Por ello es de tenerse en cuenta que la licencia de derechos de explotación minera se adjudica según el principio *primero en tiempo, primero en derecho*, con la excepción de las zonas declaradas como estratégicas por parte de la ANM. Por su parte, “las áreas estratégicas mineras se adjudicarán mediante procesos de selección objetiva. Del mismo modo, los derechos mineros son negociables entre

partes privadas y los derechos de concesión podrán transferirse parcial o totalmente”. (Agencia Nacional de Minería, s.f.). Es importante mencionar que la duración de un contrato de concesión, según lo dispuesto por el artículo 70 de la Ley 685 de 2001, será por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de treinta años. Dicho término se cuenta desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Nacional Minero.

El contrato de concesión no ha sido el mismo siempre. Podría decirse, a simple vista, que es relativamente joven, dado que el proceso minero tal y como lo conocemos hoy data de finales del siglo pasado. La razón de los cambios, como se explicó al inicio de este capítulo, se debió al incremento exponencial de solicitantes, pero también a los cambios en la economía mundial. A continuación, con ánimo de guardar un orden y percibir los cambios, se expondrán las normas que desde 1993 tienen prelación en torno a las concesiones.

Tabla. Principales aportes normativos que inciden en el registro minero

Ley 99 de 1993	Crea el Ministerio del Medio Ambiente, 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). En el título VIII se establece la obligatoriedad de la licencia ambiental.
Ley 136 de 1994	Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
Ley 685 de 2001	Código de Minas
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011)	El ordenamiento territorial colombiano se estructura en cascada de acuerdo con la organización político-administrativa del país, en: la Nación, los departamentos, las áreas metropolitanas, los distritos especiales y los municipios.
Ley 1530 de 2012	Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.
Ley 1551 del 2012	Modifica la Ley 136/94 y tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la

	Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir competencias y funciones.
Ley 1753 de 2015	Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), artículo 20, da continuidad a las áreas estratégicas mineras creadas en el artículo 108 de la Ley 1450/11 como mecanismo alterno al régimen ordinario para la asignación al derecho de explorar y explotar minerales, por medio de un proceso de selección objetiva denomina las áreas como "áreas de reserva estratégica mineras"

Fuente: Elaboración propia.

Cabe preguntarse, entonces, ¿qué actores involucra el contrato de concesión a nivel nacional teniendo de fondo siempre el aparato jurídico que lo soporta? Existen tres actores, por lo menos a nivel nacional, que a continuación serán explicados de forma sistemática: Estado, rama ejecutiva y entidad territorial. En este punto es necesario precisar que, cuando se hace referencia a entidad territorial, a pesar de que esta hace parte de la rama ejecutiva, se diferencia a partir de su ámbito competencial. Así, la rama ejecutiva denota una función global o más amplia, es decir, la que le compete “ejecutar, en forma coordinada, todas las actividades administrativas que están al servicio de los intereses generales de la comunidad para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado” (Función Pública, s.f.). Dicha función la ejercen quienes integran el Gobierno Nacional conforme lo preceptuado por el artículo 188 y siguientes de la Constitución Política de 1991. La entidad territorial es entendida en el sentido de que se trata de “entidades político-administrativas públicas del orden territorial, tales como departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas” (Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, s.f.). Por tanto, se refiere a aquellas entidades cuyo ámbito competencial se limita a determinados territorios, ya sea que se trate de departamentos, municipios, distritos y/o territorios indígenas.

Resulta conveniente poner en consideración la legitimidad del Estado respecto al uso de los suelos y entender por qué la Constitución Política de 1991 establece el accionar del Estado como soberano del territorio. Respecto a lo anterior, la autoridad constituyente señala que los minerales hacen parte de la riqueza natural de la Nación (artículo 8, Constitución Política de 1991). Esta situación permite inferir que es el Estado el que debe regular no solo

la actividad minera, sino que también debe verificar en qué lugares del territorio se pueden ejecutar dichas obras. Lo anterior, en virtud de considerar el cuidado del medio ambiente y el desarrollo sostenible que se constituye en un elemento indispensable de interés nacional. De ahí que, los territorios que se verán afectados por el proyecto deban ser tenidos en cuenta, sobre todo, en términos de calidad humana y de representación.

Visto lo anterior y contemplando el papel que juega el Estado como intermediario con el privado, otro concepto relevante en el tema es el de “entidades territoriales”, el cual está identificado y definido en la Constitución Política de 1991. Estas entidades tienen como finalidad actuar en el territorio de acuerdo con unas funciones asignadas por los órganos que las rigen, que, en todo caso, son las asambleas departamentales o concejos municipales. Lo que conocemos hoy como entidades territoriales tuvo su asidero en un proceso histórico y constitucional que empezó a tener relevancia en la década de los ochenta del siglo pasado, cuyo eco aún pervive hasta nuestros días.

Este proceso empezó en 1983 durante el mandato del presidente Belisario Betancur, que decidió una descentralización fiscal con el fin de fortalecer los recursos que cada entidad territorial producía (Valencia-Tello y Karam de Chueiri, 2014). Con dicha descentralización fiscal, vino la política que permitió a los ciudadanos el voto popular a la hora de elegir al mandatario, esto, bajo el Acto legislativo 1 de 1986. Con estos dos avances, la descentralización administrativa vino con la Ley 12 de 1986, que “trasladó las competencias y funciones de la nación a los territorios”. Sería la Constitución Política de 1991 que refrendaría, en su totalidad, la administración territorial que está vigente actualmente. Sin embargo, en dicha constitución también cobra prelación otro actor a considerar, sobre todo en la dupla Estado-territorio. Este actor es el ejecutivo-administrativo.

La rama ejecutiva del poder público se encuentra configurada en el Título VII, capítulo 1, a través de los artículos 188 y siguientes de la Constitución Política de 1991. En este contexto,

[a] la rama ejecutiva le corresponde ejecutar, en forma coordinada, todas las actividades administrativas que están al servicio de los intereses generales de la comunidad para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Está representada por el presidente de la República, quien simboliza la unidad nacional, es el jefe de estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa. Dentro de sus

competencias está, desde luego, lo tocante a temas nacionales en torno al trabajo, vivienda, economía y minería (Departamento Administrativo de la Función Pública, s.f.).

Lo anterior constituye una parte de la organización del Estado colombiano, donde se destaca que esta rama del poder público sirve como fundamento administrativo que tiene como principal tarea velar por los intereses de todos los asociados a través del cumplimiento de la constitución y las leyes.

El proceso de concesión minera no descansa, solamente, en disposiciones jurídicas. El reconocimiento de los diversos actores que hacen parte de la actividad minera (Estado, ejecutivo y entidades territoriales), permiten entrever, como se verá más adelante, algunos conflictos en términos de quién o en cuál caso tienen prioridad, si la descentralización orgánica de la constitución o el interés general de la Nación. Asimismo, describir la forma en que, constitucionalmente, cada actor tiene su razón de ser, permite delimitar hasta dónde llega cada uno. En un proceso económico como es la minería, que tiene incidencias globales y no se restringe al Estado colombiano solamente, es necesario entender el papel que juega dicha actividad en el país y lo que representa en términos porcentuales para el PIB. Por tanto, la estructura orgánica que busca aclarar aspectos procedimentales también compete a los actores nombrados al principio.

Capítulo 2

2. Principales pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional frente a la autonomía de las entidades territoriales y la ejecución de proyectos mineros en Colombia

Este capítulo tiene por objetivo analizar los principales pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional en cuanto a la tensión existente entre las entidades territoriales y la ejecución de proyectos mineros. En este contexto, las decisiones de la Corte son de vital importancia para conocer su postura jurisprudencial (Garay Herazo, 2014) sobre el alcance del principio de autonomía territorial cuando entra en tensión con lo dispuesto por la normativa constitucional para el uso del subsuelo por parte del Estado colombiano. Sin embargo, este asunto requiere una mirada particular, de ahí la importancia que se le dará, en este capítulo, a casos específicos donde se ha presentado esta tensión entre un ente territorial y las directrices dadas desde un ente del orden nacional.

Para dicho fin el presente capítulo se dividirá en dos partes: en un primer momento, partiendo de recursos bibliográficos y de sentencias de la Corte Constitucional, se analizarán cuáles son los principios de referencia para decidir respecto del uso del suelo y de la autonomía territorial. Además, se abordará la autonomía territorial con el fin de determinar el “piso constitucional y político” en el que descansa dicho concepto. Posterior a ello se aludirá al principio de república unitaria y a la tensión existente entre este y la autonomía territorial dada la naturaleza del suelo y el rol de las entidades territoriales en los procesos de otorgamiento de concesiones mineras. Lo anterior es complementado con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, dado que figuran como aspectos comunes en las decisiones de la Corte en lo que se refiere a la tensión suscitada entre entidades territoriales y el Estado en este contexto. Ello sin dejar de lado el aspecto doctrinal relevante respecto al medio ambiente, pues este atraviesa, en términos legales y políticos, las decisiones en torno a la minería.

Así, en un segundo momento se abordarán los casos concretos de Cajamarca, Urrao y Jericó, donde pueden apreciarse, ya en términos prácticos, los aspectos jurisprudenciales analizados en el primer apartado del presente capítulo, para lo cual se analizarán algunas sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con los casos antes mencionados. Así

mismo se mencionarán las decisiones emitidas por el Consejo de Estado con relación al tema objeto de estudio. Este acápite pretende dar cuenta de las razones para decidir que esgrime el máximo órgano constitucional en las disputas que se presentaron de manera puntual en estos municipios, en aras de puntualizar las problemáticas que originaron las tensiones objeto de estudio.

De los resultados obtenidos en el proceso de estudio y análisis de las temáticas planteadas en la presente investigación, a grandes rasgos, se puede decir que dejan entrever que, por más interpretaciones que haga la Corte Constitucional respecto de la autonomía territorial, se mantiene cierta preponderancia hacia la condición unitaria del Estado, sobre todo, a partir de quién es el dueño del subsuelo. Además, también deja entrever cierta tensión jerárquica existente entre las competencias de los municipios para decidir en sus territorios y lo inconstitucional que es decidir unilateralmente la prohibición de la minería. Lo anterior teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos se acude a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para resolver la competencia de cada institución y buscar una salida al conflicto.

2.1. Aspectos jurisprudenciales relevantes sobre los problemas jurídicos de la adjudicación de concesiones mineras y el principio de autonomía territorial en Colombia

La Constitución Política de 1991 buscó regular, de forma coherente, la actividad minera con base en principios generales. Es así como conceptos como entidades territoriales, república unitaria, uso del subsuelo, Nación, Estado y autonomía territorial han sido usados y revisados, una y otra vez con el paso de los años en asuntos relacionados con la minería. De hecho, la Corte Constitucional ha tenido que interpretarlos a la luz de los problemas de adjudicación de títulos mineros que van surgiendo en el país. A continuación, se analizarán, a la luz de ciertas sentencias, pero también de textos académicos, cuáles son los aspectos doctrinales que enfrenta el tribunal constitucional cuando tiene un problema jurídico de concesión minera.

2.1.1. La autonomía territorial

Con la Constitución Política del 1991, el Estado colombiano cambió su organización territorial. Uno de los principios doctrinarios que más consecuencias tuvo en el país fue la

autonomía de las entidades territoriales que, como bien lo apuntan Osorio y Torres (2017), con la autonomía territorial vinieron la descentralización, el principio democrático y el pluralismo. Vistos con detenimiento, estos conceptos dan a entender que el Estado colombiano le apuesta al ordenamiento territorial como base en su actuar legislativo, por tanto, antes de adentrarnos en el tema minero y su relación con las disposiciones constitucionales, es necesario conocer bajo qué fundamentos normativos se aplica el sistema territorial que actúa en Colombia y, así fijar presupuestos para entender las tensiones suscitadas cuando la actividad minera tiene cabida.

En síntesis, el territorio se ordena para organizar, armonizar y administrar la ocupación y el uso del espacio. Esta administración persigue el desarrollo humano tanto de forma sostenible, como de forma justa. De ahí que, como afirma Roldán (2018), la planificación y ordenación del territorio es una “herramienta que pretende contribuir a resolver los problemas generados por las actividades humanas” (p. 332). Concretamente en el Estado colombiano, las entidades territoriales fueron la fórmula que modificó, por ejemplo, el Estado completamente unitario en que vivieron los colombianos bajo la Constitución Nacional de 1886. Es entonces que el principio de autonomía territorial acabó en parte con el principio de jerarquía del Estado central y ayudó al “establecimiento y a la distribución de competencias entre el nivel central y el nivel regional y/o local” (Osorio y Torres, 2017, p. 10).

De lo anterior, se desprende que constitucionalmente rige el principio de competencias en cuanto al criterio jerárquico, por tanto, en caso tal de existir tensiones a nivel jurídico, deberá “examinarse si la competencia de que se trate se encuentra establecida o atribuida a algún órgano autónomo” (Osorio y Torres, 2018, p. 10). Lo anterior indica que, antes de la promulgación de la Constitución Política de 1991, el criterio presidencial estaba por encima de las decisiones de los municipios al momento de resolver las tensiones administrativas surgidas entre entidades territoriales y las de orden nacional.

Ahora bien, la organización territorial que trae consigo la Constitución Política de 1991 da a lo local y a lo regional un papel protagónico, sobre todo, en términos de planificación del territorio, reglamentación de los suelos y protección del medio ambiente. De hecho, en el artículo 311 constitucional se establece que será el municipio la entidad

encargada de los servicios, las obras, el progreso y, en fin, del ordenamiento de cada una de sus actividades mínimas y generales. Así, por ejemplo, lo señala la Corte Constitucional en la Sentencia T-445 de 2016 al establecer que “la regulación sobre ordenamiento territorial atañe aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores”. De lo anterior se desprende que, según la jurisprudencia, el ordenamiento territorial tiene una gran importancia y relevancia dentro de la estructura orgánica de los municipios, ya que permite determinar el uso de suelos en los territorios, consagrando una visión estructural del territorio en materia política, social, cultural y económica.

Dicho lo anterior, es evidente la tensión que emerge cuando, en disposiciones mineras, se alude al artículo 332 constitucional, el cual 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”. De este modo, y teniendo en cuenta los precitados planteamientos, se hace evidente que la autonomía territorial queda en jaque ante el imperativo constitucional de que el Estado es propietario del subsuelo, surgiendo de allí la tensión entre república unitaria y autonomía territorial.

2.1.2. ¿República unitaria o autonomía territorial? Problema doctrinal

Tal como lo sostienen Roldán, Zárate y Molina (2018) “Colombia es un país organizado como República unitaria, que transfiere funciones políticas y administrativas a entidades territoriales” (p. 100). Lo anterior significa, bajo el modelo de la descentralización, que se da autonomía para tomar decisiones en los territorios a antes que deberán velar por la organización y necesidades que se presenten a nivel local. Sin embargo, esto cuando se trata de asuntos relacionados con la concesión de títulos mineros origina múltiples interpretaciones cuando se le compara con el contenido del artículo 332 constitucional que considera al Estado como dueño del subsuelo del territorio colombiano. Por ello, cuando la actividad minera empezó a desarrollarse en el país, con la reglamentación de la Constitución Política de 1991, aparecieron conceptos de Estado que es menester analizar para ver qué tipo de discusiones jurisprudenciales animaron el debate de la autonomía territorial y la república unitaria en el contexto del otorgamiento de títulos mineros.

Este análisis obedece a perspectivas o interpretaciones sobre lo que dispone la Constitución cuando habla de conceptos como Estado o Nación. Esta distinción se aborda a

partir de lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-221 de 1997. De este modo, se debe tener en cuenta que el primer concepto se refiere al Estado como algo central, que está en la cabeza y, por tal razón, cuenta con las facultades necesarias para regular y autorizar aquello relacionado con el subsuelo y con la destinación de los recursos naturales no renovables. Por otra parte, se debe tener presente que el segundo concepto se refiere al Estado como un conjunto que incluye cada figura del ordenamiento territorial, llámese municipio, departamento, vereda o ciudad. De ahí la importancia y la necesidad de incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones cuando estas afectan de manera directa el entorno en el cual habitan.

Ambas posturas, sin embargo, fueron abordadas por la Corte Constitucional en distintas ocasiones con el fin de brindar claridad al respecto. Ejemplo de ello lo encontramos en la Sentencia C-221 de 1997, en la cual la Corte fijó, de una vez, la diferencia entre las palabras Nación y Estado, indicando que más que un asunto semántico, tiene una fuerte carga jurídica. En tal sentido, para la Corte, la palabra “Nación” hace referencia a las autoridades centrales con el fin de distinguirlas de las autoridades descentralizadas, es decir, el uso de la palabra Nación es exclusivo para las competencias propias de las autoridades centrales. Por otro lado, la palabra Estado es usada para hablar y nombrar al conjunto de órganos cuyas funciones son diversas y tienen carácter de servicios, bien sea de forma nacional o en los distintos niveles territoriales.

En virtud de lo anterior, es válido recalcar que los municipios carecen de competencia para participar en los procesos de titulación minera o de regulación de los usos del suelo en lo relacionado a la minería. Lo anterior, claramente entra en tensión con los artículos 332 y 334 de la Constitución Política de 1991, pues estos aluden al Estado, no a la Nación, por lo que quedarían al margen las entidades territoriales, sin ninguna facultad para dirimir problemas de índole minero originados en su territorio, debido a que no tendrían como competir en términos de administración, ya que los poderes decisorios para conceder la exploración y explotación del subsuelo son del poder ejecutivo nacional, viéndose con ello afectados los municipios toda vez que los impactos en el desarrollo de esta actividad los reciben ellos. A la fecha, la norma no les ha dado potestades para que, a través de su autonomía, determinen la aceptación o rechazo de estos proyectos, a excepción del caso particular que representa el Departamento de Antioquia, el cual firmó un convenio

interadministrativo con la Agencia Nacional de Minería (ANM) en el año 2015, el cual fue prorrogado el pasado 28 de diciembre de 2021 dos años más. Este instrumento concede funciones a la Gobernación de Antioquia como la “tramitación y celebración de contratos de concesión, así como aquellas funciones de fiscalización, seguimiento y control de títulos mineros” (Agencia Nacional de Minería, s.f.), entre otras.

Si bien en la Constitución Política se señala que el Estado es el dueño del subsuelo, en lo interpretado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-221 de 1997, también tienen cabida, como parte de un todo, los órganos que componen al Estado. Esto en vista de que, en el contexto del estado unitario, la Corte Constitucional, en más de una consideración, ha dejado claro que la tensión entre ambos 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 no pueden desconocer las competencias nacionales” (Sentencia C-221 de 1997).

En orden con lo anterior, las instituciones que prevalecen en cada paso de la actividad minera, por lo menos en términos jurídicos, son de carácter nacional. Dicha institucionalidad tiene el deber de intervenir en los conflictos de la Nación y los territorios, por ejemplo, en la estructura del sector minero energético se encuentra el Ministerio de Minas y Energía como entidad pública del sector central “siendo la encargada de formular y adoptar políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros” (Osorio, 2022, p. 23). Así mismo, encontramos la Agencia Nacional de Hidrocarburos como encargada de la administración de los recursos y las reservas hidrocarburíferas de propiedad de la Nación; y finalmente, tenemos la ANM que es la encargada de velar por la administración de los recursos minerales del Estado Colombiano conforme a las directrices legales vigentes en la materia.

Las anteriores instituciones, que como tal regulan la actividad minera, son de carácter nacional en el entendido de que pertenecen y siguen al pie de la letra el artículo 332 constitucional donde se declara al Estado como dueño del subsuelo. Así las cosas, la autonomía territorial, cuando se encuentra con estas entidades nacionales, está en desventaja al ser considerada dentro del marco de la constitución como perteneciente a un nivel

jerárquico inferior y, por tanto, está llamada a someterse a las decisiones que estas adopten en materia minera.

Dicho lo anterior, es importante señalar que las autoridades territoriales gozan de otro tipo de aparato jurídico para la defensa de sus intereses. En este sentido, Osorio (2022) expone cómo en la Asamblea Nacional Constituyente, que dio paso a la Constitución, triunfó el principio de descentralización en los aspectos político, fiscal y administrativo sobre el centralismo “paternalista, autoritario y clientelista, en buena medida asociado a las causas estructurales del atraso” (p. 74). En consecuencia, en el artículo 287 de la Constitución Política de 1991 se dispuso que “[l]as entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”. Con relación a ello, si se mira por encima, en cabeza de los entes territoriales recaen los derechos y las garantías a favor de los habitantes de su territorio, para lo cual estos últimos cuentan con un mecanismo para la defensa de sus derechos que recibe el nombre de consulta popular que se encuentra consagrada en la Ley 134 de 1994 y en la Ley Estatutaria 1751 de 2015. Es de resaltar que este mecanismo ha sido usado estratégicamente para detener proyectos mineros en los territorios.

2.1.3. Jurisprudencia constitucional sobre república unitaria y la autonomía territorial en la actividad minera

Con la expedición del Código de Minas, también conocido como Ley 685 de 2001, el legislador buscaba regular la exploración y explotación de los recursos mineros del país. Puntualmente en su artículo 37 estableció explícitamente lo siguiente: “ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería”. En consecuencia, al contenido del precitado artículo, empezaron a interponerse demandas que exigían se reconociera y se tuviera en cuenta el principio de autonomía territorial, consagrado en la Constitución Política de 1991.

Tal como se expresó en el párrafo precedente, de dicho texto normativo surgió un problema doctrinal imprescindible para la comprensión del problema que da origen a la presente investigación, debido a lo cual la Corte Constitucional, en la Sentencia C-891 de 2002, pasó a resolver dicha controversia, teniendo especial incidencia en la defensa de los pueblos indígenas “así como el derecho a la proyección de su integridad étnica, cultural y económica” (Osorio y Torres, 2013, p. 19). En dicha Sentencia la Corte declaró que, por tener

cierto significado ancestral, así como social y económico, la comunidad podía declarar “dentro de la zona minera indígena, los lugares que no pueden ser objeto de exploraciones o explotaciones mineras” (Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2002).

Una década más tarde, el tribunal constitucional volvió a pronunciarse sobre la prohibición del artículo 37 del Código de Minas. En este caso los demandantes aludían a que dicho artículo violaba los principios de coordinación y concurrencia, pues no permitía a las autoridades “territoriales participar en la determinación de los lugares en los que se pueden adelantar actividades mineras” (Corte Constitucional, Sentencia C-395 de 2012). Respecto al mencionado artículo 37 del Código de Minas, Robledo Silva (2016) precisa que su contenido “es altamente problemático, porque no respeta el canon constitucional de autonomía al consagrar una prohibición legal expresa, que impide a los entes locales tener incidencia alguna en las decisiones que se refieran a la actividad extractiva” (p. 266), lo que consecuentemente va en contravía de los mencionados principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La Sentencia C-123 de 2014 dio un avance significativo respecto a la tensión existente en el contexto minero, entre república unitaria y autonomía territorial. En dicho pronunciamiento la Corte Constitucional fue un poco más allá de lo que había avanzado y se ocupó de tres puntos importantes: primero, declaró que, en efecto, la prohibición absoluta a los entes territoriales para tomar decisiones sobre sus territorios era contraria a la constitución, sin embargo, dentro de sus argumentos, defendió el principio unitario en los siguientes términos: “el principio unitario de organización territorial del Estado colombiano justifica la existencia de políticas de orden nacional que busquen unificar los parámetros a partir de los cuales se realiza la actividad minera en el territorio nacional” (Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014). Esto bajo la condición de la participación eficaz de las entidades territoriales, lo cual reconoce los distintos niveles jerárquicos que se abordaron en el primer acápite de este capítulo. Así pues, la Corte arguyó

que el artículo 37 del Código de Minas, cuyo contenido privilegia la organización unitaria del Estado, será exequible siempre y cuando su contenido garantice un grado de participación razonable de los municipios y distritos en el proceso de decisión

sobre si se permite o no se permite la actividad de exploración o explotación minera en su territorio (Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014).

Dos años después de la Sentencia precitada, la Corte Constitucional fue un poco más sistemática en sus pronunciamientos “para un mejor entendimiento tanto de los planteamientos de los demandantes, así como para una mejor estructuración de las consideraciones para decidir” (Marín, 2022, p. 15). En este caso, consideró que “ninguna autoridad del orden nacional puede adoptar unilateralmente decisiones a este respecto que excluyan la participación de quienes, en el ámbito local, reciben de manera directa los impactos de esa actividad” (Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016). Como se puede observar, la Corte se mantuvo firme en cuanto a que la Constitución vigente da al Estado la propiedad del subsuelo. Además, con el fin de zanjar las tensiones que se generan entre autonomía y principio unitario recurrió a tres principios constitucionales (i) coordinación, (ii) concurrencia y, (iii) subsidiariedad, los cuales serán explicados a continuación.

2.1.4. Coordinación, concurrencia y subsidiariedad: herramientas para resolver la tensión

En la Sentencia C-273 del 2016, que declaró inconstitucional el artículo 37 del Código de Minas, la Corte Constitucional dirime la tensión entre la propiedad del suelo estatal y la autonomía territorial a la luz de tres principios constitucionales. De hecho, en esta providencia se ratifica lo evocado por la misma Corte en la Sentencia C-123 del 2014 antes referida. En igual sentido, la Corte Constitucional, años más tarde, a través de la Sentencia C-149 de 2019 consideró que “en caso de tensión entre los principios de Estado unitario y autonomía de las entidades territoriales, cuando existen discrepancias en la explotación del subsuelo, deben armonizarse a través de la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”. Es de resaltar que estos argumentos jurídicos fueron acogidos, en su momento, por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016. De manera adicional, respecto a estos principios, cabe señalar que cada uno configura su aplicabilidad jurídica dentro de la jurisprudencia constitucional, tomando gran relevancia para estos casos en concreto, puesto que unifica el derecho administrativo, el derecho minero y el derecho ambiental.

Antes que nada, es necesario aclarar que el principio unitario y el de autonomía conviven en el ordenamiento jurídico. Ninguno, por ejemplo, se aplica de forma absoluta

sobre otro. Es, sin embargo, eso sí, un “sistema de limitaciones recíprocas” (Sanabria, 2015, p. 107). De este modo, en el caso de presentarse un problema concreto es necesario recurrir a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad a fin de lograr saldar la tensión, y sin que la armonía se pierda de vista.

En cuanto al principio de subsidiariedad, la Corte Constitucional señala la posibilidad de que las entidades territoriales apelen a niveles superiores, bien sea departamental o nacional “para que estas colaboren en el ejercicio de sus competencias, pues, repárese que los intereses nacionales y los intereses de las entidades territoriales, deben ser siempre articulares y complementarios, y no enfrentados” (Corte Constitucional, Sentencia C-1187 de 2000).

Por otro lado, el principio de concurrencia parte de un axioma básico: muchas veces, las decisiones estatales deben y pasan por la participación de otros niveles de administración, con ello se garantiza el objeto de la acción estatal, sin que se excluyan a las entidades territoriales. Respecto a este principio, la Corte Constitucional habla de “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 resulte complementaria” (Sentencia C-149 de 2010). Esta postura de la Corte frente al principio de concurrencia permite inferir la importancia de este al momento de articular las actuaciones de las entidades estatales de diferentes niveles jerárquicos al momento de tomar decisiones respecto al otorgamiento de títulos mineros en el territorio nacional.

Por último, frente al principio de coordinación, en la Ley 1454 de 2011, específicamente en el artículo 27, se ordena a la Nación y a las entidades territoriales establecer un orden armónico y coherente para lograr eficiencia y buscar siempre el equilibrio. Esto, en pro de obtener la configuración y materialización de los cimientos del Estado social de derecho, haciendo alusión, de manera taxativa, a la obligatoriedad de la aplicación de los principios que se reafirman de manera constitucional en el artículo 209 de la norma superior. Tales principios son la coordinación, la subsidiariedad y la concurrencia, los cuales son imperativos en el derecho administrativo colombiano y, de manera simultánea, en el derecho minero y ambiental.

Como se ha visto, los tres principios anteriormente mencionados buscan dar una salida dentro de la jurisprudencia constitucional al problema de la tensión entre autonomía y principio unitario, puesto que si bien la Corte Constitucional declaró inconstitucional al artículo 37 del Código de Minas, que indicaba de forma unilateral que las entidades territoriales no podían decidir sobre sus suelos, aún hoy se presentan disyuntivas en torno a la autonomía territorial y al límite del estado unitario (si es que lo tiene). A continuación, se dejará atrás el tema del problema doctrinal, y entraremos a otro tema propio de la Constitución Política de 1991: el ambiental, que es transversal a todo lo dicho hasta el momento.

2.1.5. La situación ambiental: la actividad minera y la jurisprudencia constitucional

En términos formales, el ejercicio de la minería, en Colombia, depende de una doble autorización por parte de quien posee el subsuelo: el Estado. En primer lugar, un contrato de concesión, que otorga el derecho a explorar y explotar los recursos que están en el subsuelo y, en segundo lugar, una licencia ambiental otorgada por la autoridad ambiental. Este doble trámite, como lo sostiene Rodríguez (2019), se da en el marco de la defensa de los derechos ambientales, que claramente se ven afectados por la explotación minera.

Sin duda, los trámites respectivos para la concesión minera y para la licencia ambiental se desprenden, en parte, de lo dispuesto por la Constitución Política de 1991. Ejemplo de ello lo encontramos en el artículo 79 constitucional, por medio del cual se garantiza el disfrute del ambiente sano y la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es por ello por lo que las autoridades, en materia ambiental, escudriñan y son exigentes en el cumplimiento de la ley. Conforme a lo anterior las comunidades ajenas a estos proyectos extractivos no deberían padecer sus impactos, en vista de la garantía que les otorga las normas constitucionales que le dan legitimidad al goce de un ambiente sano como derecho.

Por lo anterior, la licencia ambiental se convierte, más que en un requerimiento, en una forma de salvaguardar los derechos ambientales, es decir, su papel, como sostiene Cruz (2018), “es preventivo, en donde la idea fundamental es la protección medioambiental” (p. 31). En este orden de ideas, en términos constitucionales, la licencia ambiental consiste en “la autorización que la autoridad ambiental concede para la ejecución de una obra o actividad

que potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente” (Corte Constitucional Sentencia C-035 de 1999). Lo anterior, en síntesis, permite concluir que, según lo dispuesto por la Constitución Política de 1991, la protección del medio ambiente en el contexto del otorgamiento de concesiones mineras es tenida en cuenta por el impacto que tiene en el entorno y en el bienestar de una comunidad.

Desarrollados los puntos del presente acápite es posible entender bajo qué criterios se analizan las tensiones que existen entre la autonomía territorial y el principio unitario del Estado al momento de otorgar concesiones mineras, ya sea para la exploración y/o explotación de los recursos naturales no renovables presentes en el territorio nacional. No obstante, para una mayor comprensión de lo que significan estos aspectos doctrinales se abordarán tres casos específicos a la luz de lo dispuesto tanto por las entidades territoriales como en los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Lo anterior sin desconocer la existencia de casos donde la Corte no se ha pronunciado, pues poner sobre la mesa casos específicos puede darnos a entender, ya en términos concretos, la cuestión de la autonomía, de lo unitario, de la coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y del dilema ambiental que se produce cuando empieza cierta actividad minera.

2.2. Problemas jurídicos dirimidos por la Corte Constitucional frente a la autonomía de las entidades en Colombia: el caso de Cajamarca (Tolima), Urrao y Jericó (Antioquia)

Ahora, se presentarán tres casos, no los más representativos a nivel nacional, sin embargo, en ellos se evidencian conflictos entre el principio unitario y el de autonomía territorial en el contexto del otorgamiento de concesiones mineras. ¿Por qué es relevante presentar casos? Para dar respuesta a dicha pregunta, es necesario recordar lo señalado por Sanabria (2015), al precisar que cuando se genera una tensión se hace necesario “un análisis del caso concreto [...]. No puede simplemente invocarse el carácter unitario del Estado, pues debe haber una justificación razonada para delimitar aún más el margen de acción de los municipios” (p. 108). Esta afirmación se encuentra en clara consonancia con lo dispuesto constitucionalmente en la materia.

2.2.1. Caso Cajamarca, Tolima

En el municipio de Cajamarca del departamento del Tolima, el 26 de marzo de 2017 sus pobladores, participaron de una consulta popular, amparados en el contenido del artículo 8 de la Ley 134 de 1994, con el fin de decidir si, como comunidad, apoyaban o no los proyectos de minería planteados en esta zona del país, más concretamente, en lo que se refería a la explotación de la mina de oro a cielo abierto “La Colosa”. El resultado de dicha consulta popular arrojó que el 97,9 % de los electores se opuso a que se llevaran a cabo dichos proyectos mineros en su territorio.

La pregunta objeto de la consulta popular fue: “¿Está usted de acuerdo Sí o No que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?”. Un total de 6.296 personas se encontraban aptas para votar, de las cuales 6.165 votaron por el No, mientras que solo 76 personas dieron un voto al Sí. Este resultado generó un precedente a nivel nacional, ya que jamás algo similar se había visto en Colombia (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017).

El proyecto en cuestión, denominado “La Colosa”, fue adelantado por la multinacional sudafricana AngloGold Ashanti desde 2008, “cuyas expectativas generadas, pretendía lograr una obtención de recursos estimados en 28 millones de onzas de oro, lo que le significarían a Colombia en impuestos y regalías proyectadas, cerca de 500 mil millones de pesos anuales” (Sánchez, 2013, p. 44). Frente a ello, la Corporación Autónoma Regional del Tolima –Cortolima–, con base en los resultados arrojados por la consulta popular, profirió las Resoluciones 1646 y 1649 de 2019, en donde declaró la terminación de las concesiones de aguas otorgadas a AngloGold Ashanti, debido a ello, las operaciones de la empresa Multinacional fueron suspendidas en la zona.

En la Sección Tercera del Consejo de Estado, a petición de la multinacional sudafricana AngloGold Ashanti, quien vio sus intereses económicos afectados ante la consulta popular, se revisó la decisión que adoptó Cortolima en las resoluciones arriba referenciadas, con las cuales terminó los permisos de concesiones de aguas en el proyecto mina “La Colosa”. La multinacional impetró una acción de nulidad y restablecimiento del derecho el 6 de julio de 2020, dicha acción fue admitida el 3 de agosto del año 2021 por la ya mencionada Sección Tercera del Consejo de Estado. Sin embargo, a la fecha no se cuenta

con un pronunciamiento del Consejo de Estado respecto a dicha solicitud, lo que en consecuencia genera inseguridad a los defensores del medio ambiente y de las comunidades que, en uso del mecanismo de participación ciudadana conocido como consulta popular, ya han dejado clara su posición respecto a que en la zona en la que habitan se adelante dicho proyecto minero.

Es de reiterar que esta consulta popular se ha convertido en un hito y una clara muestra de la imposición participativa de la población, demostrando con ella, la legitimidad jurídica que reviste la manifestación de las comunidades y pobladores que conviven en las zonas de influencia en donde se llevan a cabo estos megaproyectos extractivos, dejando entrever, en lo que concierne a este caso, que por ahora la población ganó la partida frente a las decisiones adoptadas por organismos del orden nacional.

Ahora bien, como fundamento de la consulta popular realizada en el año 2017 en el municipio de Cajamarca, se tiene que los problemas alegados fueron principalmente el impacto ambiental que tendría la explotación de la mina de oro a cielo abierto el proyecto “La Colosa” para el municipio y sus habitantes. Como lo reseñan Velásquez, Rodríguez y Santos (2018), el demandante Juan David Ceballos Ramírez, en ejercicio de la acción popular, ha pretendido “la protección de los derechos a la existencia del equilibrio ecológico, el manejo, defensa y aprovechamiento racional de los recursos naturales, la seguridad y la salubridad pública, así como los demás intereses de la comunidad” (p. 5). Tales fines han sido fundamentales para la salvaguarda del principio de autonomía territorial, dentro de la doctrina constitucional, dado que se buscaba defender el derecho de la población sobre su suelo.

Las tensiones de las que se han venido hablando en el presente capítulo tienen su origen en colisión de intereses. En este sentido, en un primer momento, las pretensiones de la entidad territorial se ejercen contra la institución estatal, pues el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “se contrapone a las pretensiones de la acción popular invocando que no ha transgredido ningún derecho colectivo expuesto en las pretensiones” (Velásquez, Rodríguez y Santos, 2018, p. 7). Adicionalmente, la ANM indica que, en el caso concreto de “La Colosa”, están al pie de la letra todas las exigencias legales en materia ambiental. En este sentido, se puede afirmar que la manzana de la discordia del desarrollo de estos proyectos

son los impactos ambientales, ya que la multinacional sudafricana AngloGold Ashanti, buscaba extraer minerales en zonas de protección forestal. Maniobras como estas alertaron el sentir de las organizaciones civiles del Tolima, siendo esto el gran caballo de batalla entre la empresa Anglo Gold Ashanti y la comunidad de Cajamarca.

En contraste con lo anterior, entre los años 2018 y 2020, la Corte Constitucional profirió dos sentencias que fueron en dirección opuesta a lo determinado por medio de la consulta popular llevada a cabo en Cajamarca en el año 2017. Así entonces, en la Sentencia SU-095 de 2018 se argumenta que toda exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo debe ser adoptada por autoridades nacionales en coordinación y concurrencia con las autoridades territoriales. Además, se concluye que los municipios no pueden vetar las actividades mineras de forma unilateral. Frente al análisis realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia en mención, Marín Castillo (2023) indica que esta corporación no tuvo en cuenta que las autoridades territoriales, ya sean departamentos, municipios y/o distritos, también forman parte del Estado. En efecto, “hay que entender que los recursos del subsuelo son de propiedad estatal y no de la nación; por lo que cualquier decisión sobre la manera de explotarlos debe involucrar necesariamente a los entes territoriales diferentes a la nación” (Marín Castillo, 2023, p. 109).

En igual sentido, la Sentencia SU-411 de 2020 de la Corte Constitucional aclara respecto a la consulta popular que “no es el mecanismo idóneo para dar la aplicación a los postulados de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y los entes territoriales, en el marco de los debates que involucran la participación ciudadana y la autorización”.

Como resultado de lo expresado por la Corte Constitucional en las precitadas sentencias, se deja sin piso vinculante lo dispuesto por la autonomía territorial en Cajamarca respecto a la prohibición de llevar a cabo actividades de explotación minera en el territorio del municipio. Sin embargo, se continúa a la espera del pronunciamiento del Consejo de Estado respecto a este caso en específico, pues si bien el proyecto de la AngloGold Ashanti quedó en pausa, la ANM puede seguir adelantando la evaluación de solicitudes presentadas por otras empresas para la exploración y explotación del suelo del municipio.

2.2.2. Caso Urrao, Antioquia

El municipio de Urrao se encuentra ubicado al suroccidente del departamento de Antioquia, en dicho territorio la minería es una actividad económica que, de hecho, configuró el territorio desde tiempos coloniales, lo que hace a esta actividad imprescindible para la vida económica de este municipio. Herrera (2016) sostiene que el poblamiento en Antioquia y en la región del suroeste estuvo mediado por la minería, tanto es así que durante el cambio hacia una economía extractivista, a finales del siglo pasado, buena parte del departamento ejerció la minería como actividad preponderante.

Como consecuencia del gran auge que fue tomando esta localidad debido a sus proyecciones auríferas, empresas multinacionales se instalaron en el municipio para llevar a cabo estos proyectos mineros, los cuales traían consigo beneficios económicos significativos. A pesar de lo anterior, el 28 de agosto de 2017, el Concejo Municipal de Urrao, por medio del Acuerdo 008 de 2017, adoptó una serie de “medidas para la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”.

Respecto a ello, Cárdenas (2018) habla del movimiento “No a la minería de Urrao” como un precedente sin igual para el municipio. Dicho movimiento surgió en el año 2012 cuando empezaron a “circular mapas en los que se indicaban las áreas en las que se pensaba otorgar títulos mineros en los territorios del municipio” (p. 170). En total eran 39 solicitudes para títulos mineros que, de inmediato, pusieron a la gente a conversar. De dichos intercambios surgen alertas en los pobladores y la minería comenzó a concebirse como una amenaza latente para las áreas de vital importancia, sobre todo, las reservas naturales, forestales y territorios de tradición agrícola.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible protegió algunas áreas de Urrao, dejando claridad con esto, que en esta zona del suroeste no existe compatibilización con la actividad de extracción minera. Esta posición es ratificada por el Concejo Municipal de Urrao, corporación que expide el Acuerdo 008 de 2017, mediante el cual se dictaron las medidas para la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio de Urrao. Para ese momento, según datos de *Ámbito Jurídico* (2018), existían 23 títulos mineros otorgados por la ANM, de allí la importancia y relevancia del contenido del antes mencionado Acuerdo 008 de 2017, en el cual se tenía como medida para la defensa del medioambiente la prohibición

de realizar actividades mineras. Aún con lo antes referido, el Acuerdo en comento escaló hasta el Tribunal Administrativo de Antioquia, quien por medio de la Sentencia N° 157 de 2017 lo declaró nulo, en vista de que el Concejo Municipal de Urrao extralimitó sus competencias puesto que no tiene la facultad legal para definir las zonas excluibles de la minería (Corte Constitucional, Sentencia T-342 de 2019).

Frente a este tema en específico, el Tribunal Administrativo de Antioquia en la referida Sentencia N° 157 del 17 de noviembre de 2017, afirmó que:

como consecuencia de la falta de competencia del Concejo Municipal para prohibir la actividad minera en la jurisdicción de Urrao, dicho ente tampoco puede ordenarle a la Gobernación de Antioquia ni a Corantioquia abstenerse de otorgar títulos mineros y expedir permisos para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, para el desarrollo de actividades de exploración minera y otorgar licencias ambientales para actividades de exploración minera y se proceda a la revocatoria de las licencias ambientales otorgadas (Tribunal Administrativo de Antioquia, Sentencia N° 157 de 2017).

Posterior a esto, mediante acción de tutela interpuesta el 15 de enero de 2018, los demandantes consideraron que la providencia judicial del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en una violación directa de la Constitución Política de Colombia argumentando que

el tribunal no tuvo en cuenta que, en virtud de la autonomía territorial, los municipios pueden decidir sobre sus propias formas de desarrollo y dictar normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural (Corte Constitucional, Sentencia T-342 de 2019).

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-342 de 2019, reiteró la postura que adoptó en un pronunciamiento anterior, más precisamente en la Sentencia C-273 de 2016, en la cual indicó, respecto a la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en el subsuelo del territorio nacional, lo siguiente:

la competencia que le corresponde al legislador ordinario para regular determinadas actividades económicas, como en este caso lo es 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 por el otro, la necesidad de garantizar que la explotación de los recursos del subsuelo beneficie a todas las entidades territoriales, incluyendo aquellas que no poseen dichos recursos (Corte Constitucional, Sentencia C-273 de 2016 –subrayas fuera de texto–).

De lo expuesto hasta este punto, con relación al caso de Urrao, podemos decir que en los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, si bien se ha exhortado a las diferentes entidades del orden tanto nacional como del orden territorial para que implementen mecanismos de coadyuvancia en los procesos en los cuales se pretenda la adjudicación de licencias mineras en un territorio donde los daños al medio ambiente pueden afectar de manera significativa las condiciones de vida de los habitantes del territorio, a la fecha, no se ha evidenciado el cumplimiento por parte del Congreso de la República de la directriz dada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-095 de 2018 respecto a la creación y/o implementación de mecanismos de participación ciudadana, y de instrumentos de coordinación y concurrencia “para asegurar, entre otras cosas, que las entidades territoriales, a través de sus autoridades competentes, concurren en la definición, ejecución y seguimiento de las actividades de hidrocarburos y de minería” (Corte Constitucional, Sentencia T-342 de 2019).

El anterior análisis y argumentación se realiza teniendo como base lo expuesto por la misma Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018 que, si bien no se refiere de manera expresa al caso de Urrao, brinda una mirada más actual y amplía a las tensiones existentes en el campo de la minería entre las entidades de orden nacional y las de orden territorial.

2.2.3. Caso Jericó, Antioquia

Jericó se encuentra ubicado al suroeste del departamento de Antioquia y hace parte de una región conocida como “Cinturón minero y de extracción de oro”. No obstante, al igual que sucede con Urrao, y buena parte de los municipios antioqueños, también tiene cierta

tendencia a la vocación agrícola, sobre todo, en productos como el plátano, la papa y la yuca, pero también en la ganadería.

Debido a la ubicación en la que se encuentra el municipio de Jericó, en el año 2005, la Anglo Gold Ashanti solicitó los permisos pertinentes para explorar y explotar tres tipos de materiales: cobre, oro y plata. Sin embargo, pasados más de 15 años, la situación entre la AngloGold y el municipio ha devenido en distintas tensiones, sobre todo, por el proyecto minero Quebradona “que pretende explotar cobre, oro y plata en el depósito mineral conocido como Nuevo Chaquiro” (Granda, 2021, p. 29).

Uno de los argumentos que hace que la población de Jericó entre en tensión con la minería es cuestión de la economía tradicional. Granda (2021) resalta que la minería nunca ha sido algo relevante en su economía, pues su tradición es cafetera, de pan coger y turística, por lo cual, en el año 2017, el Concejo Municipal de Jericó, mediante el Acuerdo No. 09, dispuso “[p]rohibir en la Jurisdicción del Municipio de Jericó, Antioquia, el desarrollo de actividades de minería de metálicos y minería a mediana y gran escala de los demás minerales”.

Sin embargo, casi tres meses después de que el Concejo Municipal decidiera sobre su territorio, la Gobernación de Antioquia, a través de su secretaria jurídica, quien tiene las facultades de revisar todos los acuerdos municipales adoptados por el Concejo, en uso de sus atribuciones, demandó el Acuerdo a través del medio de control de nulidad. Al final, quien resolvió fue el Tribunal Administrativo de Antioquia, el cual a través de la Sentencia N° 2018 0125113410, con radicado N° 05001-23-33-000-2017-01846-00, declaró la “suspensión inmediata de los efectos administrativos del Acuerdo Municipal 09 de 2017” considerando que

si bien los concejos municipales tienen autonomía para definir los usos del suelo, también es cierto que al prohibir de manera genérica en todo su territorio dicha explotación, se extralimitan en sus funciones, por cuanto se insiste el tema minero de explotación de recursos naturales no renovables es de interés nacional, y no debe resolverse solamente de manera unilateral por parte de las autoridades locales (Granda, 2021, p. 36).

Buena parte de lo resuelto por el Tribunal Administrativo, en la providencia previamente citada, se basó en la Sentencia SU-095 de 2018 a la cual se ha hecho referencia en apartados anteriores. Cabe reiterar que dicha decisión establece claramente que los municipios carecen de competencia para prohibir las actividades mineras en los territorios, pues sostiene que “la exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo deben ser adoptados por autoridades nacionales”.

En el caso de Jericó, a diferencia del de Urao y del de Cajamarca, la Corte Constitucional no emitió un pronunciamiento de fondo en el marco de sus atribuciones. Sin embargo, se puede observar que buena parte de los argumentos jurisprudenciales tomados en cuenta por el Tribunal de Antioquia en la Sentencia N° 2018 0125113410 dan cuenta sobre cómo se reproducen las directrices dadas en la sentencia de la Corte Constitucional ya referenciada en los casos anteriores, de modo tal que se prohíbe la decisión unilateral por parte de las entidades territoriales de proscribir la exploración y explotación minera en su territorio, y se apela a los principios de concurrencia y competencia entre Nación y territorio.

En suma, el principio unitario y la autonomía territorial, según los aspectos doctrinales dados por la Corte Constitucional, deben vivir en armonía, en vista de que no existe, según la doctrina constitucional, una jerarquía en torno a estos dos. Sin embargo, en un caso concreto como es la actividad minera en el país, aún persisten ciertas tensiones que, así quiera verse caso por caso específico, parecen ser generales y guardar el mismo síntoma, dicho síntoma es que la actividad minera genera tensión en torno a la autonomía territorial y la República unitaria, todo esto bajo la premisa de que el dueño del subsuelo es el Estado.

El proyecto que derivó de la Constitución Política del 1991, si bien quiso respetar el estado unitario, carece de una coordinación y cooperación plena con lo que dispuso en términos de autonomía territorial. Evidencia de ello es el hecho de que distintos municipios, como también ciudadanos, decidan de forma unilateral la prohibición de la minería en sus territorios. Esto da cuenta de que la actividad minera aún tiene vacíos, además de políticos, institucionales, los cuales derivan en las tensiones a las que ya nos hemos referido en repetidas ocasiones en este escrito.

De esta manera, se tiene que buena parte de los casos revisados dan cuenta de que, si bien la Corte Constitucional precisó que el mecanismo de participación ciudadana conocido

como consulta popular no es el medio idóneo para resolver las tensiones generadas entre las entidades tanto de orden nacional como de orden territorial en materia minera, se puede recurrir excepcionalmente a dicho mecanismo con el fin de frenar un proyecto minero en específico que esté poniendo en riesgo el medioambiente donde habitan. Aún con lo anterior, se puede decir que ninguno de los casos revisados, hoy en día, están en un “limbo jurídico”, toda vez que la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República para que creara un mecanismo participativo para dichos fenómenos, pero aún no ha sido posible.

Respecto a los principios de coordinación y concurrencia, se tiene que estos deben emerger para solucionar las tensiones de competencias, es decir, no basta exhortar para llegar a un acuerdo, puesto que lo que estas posturas deben privilegiar son los derechos de las comunidades que por décadas habitan las zonas de impacto donde se desarrollan estos proyectos extractivos. Sin embargo, ello no parece del todo claro ni sencillo de resolver en contextos reales donde existen otros mandatos de optimización como la participación ciudadana, las necesidades de desarrollo territorial-económico y la autonomía territorial.

Capítulo 3

3. Equilibrio entre participación ciudadana y desarrollo económico de la actividad minera en Colombia

Una vez realizado el recorrido temático planteado para los capítulos precedentes, en este punto es pertinente abordar la esfera concerniente a la participación ciudadana, es decir, la de las personas que habitan en las zonas donde se pretenden otorgar títulos mineros y sobre la manera como estos pueden tener incidencia y/o participación en los procesos adelantados por la ANM a fin de adjudicar dichos títulos. Lo anterior, puesto que con la ejecución de los proyectos mineros se pueden generar afectaciones significativas al medio ambiente del territorio donde habitan tales ciudadanos.

Es importante precisar que en el proceso de adjudicación de un título minero se debe realizar una solicitud al Ministerio del Interior a fin de que este informe si en la zona en la cual se está solicitando el título hay asentamientos de comunidades étnicas, pues de ser así, se debe realizar una consulta previa en virtud del derecho de prelación que ostentan estas comunidades según lo expresa el artículo 124 y siguientes del Código de Minas, en concordancia con el artículo 330 constitucional. Dicha consulta previa, como su mismo nombre lo indica, debe realizarse antes de la adjudicación del título minero, con presencia de la comunidad étnica que pueda verse afectada directamente con la ejecución de un proyecto de esta índole en su territorio. Así mismo deberá asistir el alcalde, la ANM y el tercero solicitante del título minero, ello con el fin de exponer el proyecto a la comunidad y de que esta, a su vez, cuente con la oportunidad de presentarles sus apreciaciones al respecto.

El fin de la consulta previa es llegar a un acuerdo en el cual se debe expresar la voluntad y consentimiento de las partes. En el caso de que este acuerdo no se dé, la decisión acerca de la adjudicación del título minero quedará en cabeza del Estado, siempre en observancia de los principios constitucionales que cobijan a las comunidades étnicas, las cuales se consideran como sujetos de especial protección del Estado. Lo anterior tiene como fundamento lo expuesto y reiterado por la Corte Constitucional en las sentencias C-030 de 2008, C-461 de 2008 y C-175 de 2009. Sólo en estos casos es de obligatorio cumplimiento realizar la consulta previa, en los demás casos, la ley no obliga a realizar consulta alguna a

los ciudadanos a fin de conocer su posición frente a que se ejecuten en sus territorios proyectos extractivos.

Adicionalmente, se debe tener presente que, en la mayoría de las zonas o territorios de Colombia, donde se tiene conocimiento de la existencia de recursos naturales no renovables que pueden ser explotados, se ha dado el ejercicio artesanal de la minería como un eje económico de los habitantes de dicho territorio desde la época de la colonia. Por esta razón, no se puede desconocer en este apartado el aspecto económico que involucra la concesión de títulos mineros, pues como se indicó anteriormente, cuando una multinacional solicita la adjudicación de un título minero se le otorgan los respectivos permisos para la exploración y explotación minera y, conforme a lo que dispone el Código de Minas y la Ley 141 de 1994, se obliga a dar una contraprestación económica al Estado, la cual se denomina regalías. Dicha contraprestación se debe depositar en una cuenta destinada específicamente para ello, y pasa a formar parte del Sistema General de Regalías donde todos los municipios, tanto productores como no productores, pueden solicitar recursos a través de proyectos para la transformación de sus localidades en las áreas de infraestructura, salud y educación.

El objetivo de este capítulo consiste en realizar un balance entre la autonomía territorial y las concesiones mineras, en aras de preservar un equilibrio entre participación social-ciudadana y el desarrollo territorial-económico. Esto permitirá tener una visión más amplia respecto de la problemática abordada con especial énfasis en cómo la participación ciudadana, en materia minera, puede traer consecuencias positivas a nivel económico al sector minero del país. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente capítulo se abordarán los siguientes ejes temáticos: (i) la participación ciudadana en los procesos de titulación minera en Colombia; y (ii) se realizará un breve análisis sobre la articulación entre entidades territoriales, titulares mineros y ciudadanos que habitan las zonas de influencia de desarrollo de las concesiones. Finalmente, se presentará una propuesta basada en los diferentes ejes temáticos desarrollados en los tres capítulos de esta monografía. Dicha propuesta está encaminada a brindar alternativas con las cuales fortalecer la participación ciudadana en los procesos de titulación minera en Colombia. Así mismo, se presentan alternativas para mejorar la articulación entre las diferentes autoridades Estatales que interactúan en dichos

procesos, entre otras ideas que buscan hacerle frente a la problemática que da origen a la presente investigación.

3.1. La participación ciudadana en los procesos de titulación minera en Colombia

En el marco planteado como problema de investigación se ha hecho alusión, en varias oportunidades, a los mecanismos de participación ciudadana; sin embargo, no se ha ahondado en ello. Por este motivo, en este punto es necesario referirnos a su concepto y a la regulación existente frente a los mismos en las normas colombianas vigentes. Velásquez et al (2020) consideran que la participación ciudadana debe entenderse como

la intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público que, en función de sus intereses y derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición). Dicha intervención, en cualquiera de los sentidos mencionados, puede tener lugar por vías institucionales o a través de la movilización social (pp. 24-25).

Del precitado concepto se infiere que la participación ciudadana es una herramienta con la cual todas las personas cuentan, ya sea de manera individual o colectiva, para acudir ante las autoridades gubernamentales a fin de hacer valer sus derechos o contribuir en la adopción de decisiones públicas. Esto tiene lugar solicitando la protección de derechos que estén siendo vulnerados; presentando oposición a decisiones adoptadas por autoridades públicas que afecten su calidad de vida; ejerciendo la vigilancia y control sobre recursos y bienes públicos (veedurías ciudadanas), y demás actuaciones afines a las mencionadas, con las cuales se busca la protección de sus intereses y de los derechos que emanan de las leyes colombianas. En este mismo sentido, Marín Castillo (2023) expresa que fortalecer la democracia participativa que se da desde los territorios, denominándose departamentos, municipios y/o distritos, constituye una herramienta que “facilita que el ciudadano de a pie plantee de manera directa a los gobernantes sus necesidades y expectativas a la administración pública” (p. 108).

En concordancia con lo anterior, la participación ciudadana encuentra su origen y se sustenta en la Constitución Política de 1991, más exactamente en el artículo 103. Esta disposición indica que, en ejercicio de su soberanía, el pueblo podrá hacer uso de mecanismos de participación, como por ejemplo la consulta popular, a fin de ejercer control y vigilancia sobre la gestión pública, que, de una u otra manera, pueda estar poniendo en peligro los intereses y los derechos colectivos. Ello, en observancia de las reglamentaciones específicas que en la materia el legislador haya establecido. Como fundamento sustancial del mencionado artículo 103, es necesario hacer referencia al artículo 3 constitucional, el cual habla acerca de la soberanía popular al indicar que “[la] soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público” (Constitución Política de 1991).

Así mismo, es importante tener presente lo preceptuado en el artículo 40 numeral 2, en el cual se indica que todos los ciudadanos tienen derecho a participar de la conformación, ejercicio y control del poder político. Dicho derecho lo podrá hacer efectivo al “[t]omar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.” (Constitución Política de 1991). Esto significa que el derecho que ostentan todos los ciudadanos respecto a la participación democrática emana directamente de la Constitución Política de 1991. Por esta razón, debe gozar de especial prevalencia respecto a disposiciones normativas de menor nivel jerárquico que pretendan invalidar el pronunciamiento del pueblo en asuntos que afecten de manera directa sus derechos.

En el contexto en el cual se enmarca esta investigación se deben tener presente las connotaciones y los alcances del derecho a un medio ambiente sano, puesto que el impacto que generan los megaproyectos extractivos en sus diferentes fases de desarrollo es mayoritariamente al medio ambiente. La huella ecológica que dejan las actividades mineras al momento de finalizar supone daños irreparables y, consecuentemente, alteran las condiciones de vida de las personas asentadas en el territorio donde se llevó a cabo el megaproyecto. En este sentido, el contenido del artículo 79 constitucional señala que “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo” (Subraya fuera de texto).

Como se advierte claramente en el precitado artículo, en cabeza del Estado se encuentra el deber de garantizar que los individuos sean incluidos y tenidos en cuenta en los

procesos de toma de decisiones cuando ellas se encuentren relacionadas con el medio ambiente. Especialmente deberán ser partícipes activos en la toma de aquellas decisiones con las cuales se pueda ver afectado, de manera significativa, el medio ambiente en tanto se pone en riesgo el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano. Esta inclusión puede darse con el uso de alguno de los mecanismos de participación ciudadana previstos en el artículo 103 constitucional y desarrollados por el legislador en la Ley Estatutaria 134 de 1994 y la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

Pese a lo anterior, y teniendo como ejemplos los supuestos analizados en el capítulo 2, es razonable afirmar que, en el marco de la adjudicación de títulos mineros, son mínimos los casos en los cuales el Estado, de manera efectiva, y cumpliendo con las garantías constitucionales, incluye a las personas que habitan el territorio que se pretende afectar con la decisión de otorgar o no el título minero en el proceso decisorio. Dicho de otro modo, en materia de adjudicación de títulos mineros, el Estado tiene la tendencia a tomar las decisiones al respecto de manera unilateral, imponiéndole a los territorios y a las personas que los habitan proyectos mineros con cuyo desarrollo se verá afectado el medio ambiente, las condiciones de vida, el modelo de desarrollo económico, entre otros derechos que se interrelacionan con ellos. Tales prerrogativas tienen su origen en la jurisprudencia de la Corte Constitucional como las sentencias T-652 de 2013 y T-256 de 2015 en el caso del derecho al agua y la Sentencia T-704 de 2016 referente al derecho a la justicia ambiental, entre otros. Respecto a este punto se profundizará más adelante en el presente apartado.

La Corte Constitucional, frente a los conceptos anteriormente relacionados, esto es, la relación entre la participación ciudadana, el derecho a un medio ambiente sano y la justicia ambiental, en la Sentencia T-445 de 2016 manifestó, entre otras cosas, que estos derechos son de carácter constitucional, es decir, emanan del texto de la Constitución Política de 1991. En este mismo sentido expresó:

Para garantizar la adecuada materialización de los derechos a la participación de los ciudadanos o poblaciones afectadas por un proyecto extractivo, algunos autores han manifestado la importancia de establecer bases organizativas que tengan la capacidad de generar incidencia en la decisión, ya que una participación meramente simbólica en la toma de una determinación no podría estar dotada de la legitimidad que

propugna el estado social y democrático de derecho que estableció la Carta del 91 si los afectados no son escuchados y su punto de vista es tenido en cuenta a la hora de tomar la decisión (Subraya fuera de texto).

A partir de lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia anteriormente citada, especialmente en el apartado subrayado, se estima ilegítimo un sistema de participación ciudadana de papel, es decir, que no va más allá de estar presente en el contenido de las normas y que no logra materializarse de manera efectiva para la protección de los intereses y derechos de las poblaciones asentadas en los territorios con afectaciones producidas por proyectos de extracción. Dicha afirmación cobra especial relevancia en la medida que exhorta al legislador colombiano a reglamentar el ejercicio de la consulta popular como mecanismo idóneo para la participación de la ciudadanía en los procesos de adjudicación de títulos mineros, especialmente, en aquellos en los cuales el proyecto extractivo pueda acarrear un daño irreversible para el medio ambiente del municipio donde pretende llevarse a cabo. Lo anterior, con el fin de brindar las garantías constitucionales que conlleva un estado social y democrático de derecho como lo es Colombia.

Aunado a lo anterior, teniendo en cuenta la ratificación por parte del gobierno colombiano del Acuerdo de Escazú, realizada el pasado 5 de noviembre de 2022, al ordenamiento jurídico colombiano se le han sumado tres derechos de acceso a saber: (i) a información ambiental; (ii) a la participación ambiental; y (iii) a la justicia ambiental. Adicional a ello, debido a las problemáticas propias de la región latinoamericana, se le suma un cuarto derecho respecto a la protección que se les debe brindar a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales; en vista de lo cual, en el contexto colombiano, cuando se hace referencia al derecho a un medio ambiente sano se debe tener presente que el mismo implica las cuatro dimensiones antes descritas, y no debe limitarse de manera arbitraria debido a la especial protección que se le brinda al mismo desde las prerrogativas emanadas de la Constitución Política de 1991, y de los acuerdos internacionales ratificados por Colombia que forman parte del bloque de constitucionalidad (Acuerdo de Escazú, 2022).

En este orden de ideas, una vez realizada la respectiva aproximación conceptual sobre la participación ciudadana, así como un breve acercamiento al derecho a un medio ambiente sano, el siguiente aspecto a tratar es el mecanismo de participación ciudadana denominado

consulta popular, el cual, como se ha visto en los capítulos precedentes, ha sido utilizado por los ciudadanos en el contexto de la adjudicación de títulos mineros en los territorios con el fin de detener proyectos mineros que traerían consigo graves afectaciones y vulneraciones a los derechos de los habitantes de dicha zona.

En tal sentido, y con el fin de tener una mejor comprensión acerca de qué es el mecanismo de participación ciudadana denominado consulta popular, a continuación, se presenta la definición dada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-445 de 2016, en la cual indicó que:

Una Consulta Popular es, ante todo, una manifestación de voluntad política, que posteriormente, y de manera diferida e independiente produce una norma jurídica, la cual, puede ser objeto de control judicial a través de los mecanismos judiciales de control de actos administrativos o de leyes de la República. Teniendo en cuenta dicha situación, esta Corporación considera necesario precisar, 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 (formal-participativo). Asunto distinto, será el control constitucional que una vez finalizado el proceso político se puede efectuar al texto, ordenanza o acuerdo que se derive de la realización de dicho mecanismo de participación (Subraya fuera de texto).

A partir de la definición dada por la Corte Constitucional se puede decir que la consulta popular, como mecanismo de participación ciudadana, permite que, a través del resultado que se obtenga, se manifieste la voluntad de la población que participa de ella. Así mismo, se observa cómo la misma Corte es clara al indicar que de la decisión que toma el pueblo por medio de una consulta popular se origina una norma jurídica, la cual puede materializarse en el mundo jurídico ya sea mediante un texto normativo cualquiera sea su denominación, mediante una ordenanza, mediante un acuerdo municipal, o un documento similar que contribuya a que se cumpla con la voluntad plenamente manifestada de la comunidad en uso del derecho de participación que ostenta. La Corte es enfática al indicar a los tribunales administrativos que, al momento de ejercer sus funciones de revisión constitucional respecto a la consulta popular, deben brindar las garantías constitucionales

pertinentes al derecho a la participación ciudadana del cual emana dicha consulta popular. Lo anterior, en el entendido de que, al Colombia ser un Estado social y democrático de derecho, la “soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público” (Sentencia T-445 de 2016) y, por tanto, no es factible que el Estado, por medio de sus representantes, ignore una decisión tomada por el pueblo en pleno uso de sus derechos constitucionales.

Esta forma de participación ciudadana se encuentra regulada en el artículo 8 de la Ley 134 de 1994, en el cual se indica que la consulta popular es un mecanismo mediante el cual “una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida [...] a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto”. Además, se señala que la decisión que tome el pueblo en dicha consulta popular será de obligatorio cumplimiento en todos los casos.

Una clara muestra de la obligatoriedad de una decisión tomada por el pueblo en el ejercicio de la soberanía que en ellos reside es el ya expuesto Caso Cajamarca, en el cual el resultado de la consulta popular realizada en el año 2017 fue un NO ROTUNDO al proyecto minero “La Colosa” en el municipio. Los pobladores del municipio obtuvieron como resultado el cese de actividades mineras en la zona. La negativa que obtuvo este proyecto minero se encuentra respaldada principalmente en el impacto ambiental negativo que las actividades realizadas en el marco del proyecto extractivo traerían al municipio y, por consiguiente, a las personas que en el habitan.

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana con el que cuentan los ciudadanos y pobladores de las zonas donde se pretenden adjudicar títulos mineros, debido a que, según la definición que da la ley sobre dicho mecanismo, este es el que más se adecua a tales fenómenos, puesto que es el que prevé el sometimiento de un asunto con trascendencia municipal a consideración de los habitantes de dicha zona a fin de que emitan un pronunciamiento formal. De este modo pueden tomar una decisión en un asunto que afecta de manera directa sus derechos.

Teniendo claridad respecto a la definición de consulta popular, así como a su regulación en la normatividad colombiana vigente, el siguiente aspecto que se debe abordar

es en cuanto al alcance que tanto la consulta popular como su resultado tienen en el ámbito legal, especialmente, en el contexto objeto de revisión, es decir, en los procesos de titulación minera.

Con el fin de preguntar a su población “¿Está de acuerdo con que en el Municipio X se desarrollen proyectos de minería? SI o NO” se debe considerar tanto lo preceptuado por el artículo 41 de la Ley 1757 de 2015, como lo señalado por el artículo 55 de la Ley 134 de 1994, puesto que en ambas disposiciones se indica que la decisión que adopte el pueblo en una consulta popular es de obligatorio cumplimiento o, dicho de otra manera, es vinculante.

La Ley 134 de 1994, en su artículo 55, indica que la decisión que sea adoptada en ejercicio del derecho a la participación ciudadana, por medio de una consulta popular, será obligatoria cuando:

la pregunta que le ha sido sometida ha 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 (Ley 134 de 1994, subraya y negrilla fuera de texto).

Así mismo, el artículo 41 de la Ley 1757 de 2015, en su literal c, en concordancia con el precitado artículo 55 de la Ley 134 de 1994, preceptúa que la decisión tomada o adoptada por el pueblo en una consulta popular será de obligatorio cumplimiento cuando:

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 (Ley 1757 de 2015 –subraya fuera de texto–).

De la lectura de los precitados artículos es posible afirmar que las normas son claras al establecer que el resultado de una consulta popular es de obligatorio cumplimiento. Cabría pensar que es válido que los gobiernos locales, en uso de sus facultades, expidan algún tipo de ordenanza, resolución, acuerdo o documento legalmente exigible en el cual se materialice la decisión adoptada por el pueblo en las urnas, siempre y cuando esta cumpla con los requisitos que la ley exige para ello. Sin embargo, la realidad dista mucho de esto, pues en varias oportunidades, tanto el Consejo de Estado, en la Sentencia del 27 de enero de 2020,

con radicado 11001-03-15-000-2019-03352-01(AC), como la Corte Constitucional, en la Sentencia T-342 de 2019, se han pronunciado respecto a este tema. Han indicado que las decisiones adoptadas por autoridades territoriales, ya sea alcalde, concejo municipal, o algún otro órgano territorial afín, para prohibir la práctica de la minería en el territorio no son vinculantes puesto que estos entes territoriales no se encuentran facultados y están excediendo su campo de acción en la medida de que la titularidad del subsuelo, así como de los recursos naturales no renovables, recae en el Estado. Ello conforme a lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018 y conforme a lo establecido en el artículo 332 constitucional.

Frente a la pertinencia del empleo de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana con el cual el pueblo se pronuncie respecto a temas que no son competencia directa de los entes o gobiernos territoriales, la Sentencia SU-095 de 2018, proferida por la Corte Constitucional, ha precisado que cuando se evalúa la constitucionalidad de una consulta popular, es de vital importancia analizar si cumple con los límites competenciales establecidos por la Corte Constitucional (Sentencia SU-095 de 2018).

Lo anterior traduce, para el caso específico de las consultas populares relacionadas con la explotación del subsuelo o de recursos naturales no renovables, que dichas consultas solo pueden referirse a asuntos que estén dentro de las competencias del nivel territorial correspondiente. Lo anterior teniendo en cuenta que la Constitución Política de 1991 establece, en los artículos 80, 332, 334, 360 y 361, que la explotación del subsuelo y los recursos naturales no renovables son actividades permitidas y autorizadas a llevarse a cabo en el territorio nacional, aunado al hecho de que tanto el subsuelo como los recursos naturales no renovables son propiedad del Estado y es este el llamado a disponer de ellos.

Por lo tanto, las competencias de la Nación y de las entidades territoriales no son de carácter absoluto en lo que se refiere a la explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables; en consecuencia, las entidades territoriales no tienen competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, lo que implica también que no tienen poder de veto sobre la realización de actividades y/o proyectos para la explotación del subsuelo y los recursos naturales no renovables (Corte Constitucional, Sentencia SU-095 de 2018).

Según lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018, respecto al límite competencial, se observa cómo a partir de dicha interpretación, deriva un argumento ampliamente utilizado por entidades del orden departamental para demeritar acciones tomadas por entidades del orden territorial, como en el caso de los concejos municipales, con el fin de que las decisiones tomadas por el pueblo en virtud del resultado obtenido de la realización de una consulta popular tenga efectos jurídicos. Dicho argumento se basa precisamente en el límite competencial explicado por la Corte, al indicar que un acuerdo municipal con el cual se materializa la decisión tomada a partir de una consulta popular no puede restringir la actividad minera de un territorio en específico en el entendido que esta materia excede las competencias de los concejos municipales.

Aunado a lo anterior, se observa una restricción clara del derecho a la participación ciudadana por medio de una consulta popular, dado que, en la Sentencia citada se indica que la consulta popular podrá llevarse a cabo cuando la materia a consultar al pueblo sea de competencia del ente territorial convocante, es decir, limitan dicho derecho con el argumento de que los entes municipales no tienen competencia en temas de otorgamiento de títulos mineros, puesto que dicha competencia recae únicamente en entes del orden nacional como es el caso de la ANM.

La Corte Constitucional también hace un llamado tanto a los entes del orden nacional como a los entes de orden territorial para que concurren y se articulen con el fin de darle solución a estas tensiones que entre ambos niveles gubernamentales existen. La misma Corte es enfática en afirmar que ni los entes nacionales, ni los territoriales tienen la competencia absoluta para determinar que uso y/o explotación se le dará al subsuelo y a los recursos naturales no renovables del Estado (Sentencia SU-095 de 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace evidente que nos encontramos en un escenario que no está completamente regulado, es decir, existe un vacío normativo y, por lo tanto, es de vital importancia que el legislador tome cartas en el asunto y reglamente esta situación en el entendido de que ya no se trata de casos aislados sino, por el contrario, se trata de un conflicto socio-ambiental que se viene gestando desde hace años en los territorios con mayor presencia de recursos en el subsuelo y de recursos naturales no renovables.

Muestra de este conflicto socio-ambiental es que, desde el año 2013, diferentes municipios han promovido la realización de consultas populares a fin de detener la explotación en sus territorios, ya sea de hidrocarburos o de minerales, entre los cuales se encuentran municipios que han dicho “NO” a la minería como resultado de la consulta popular promovida, a saber, (i) Piedras (Tolima) en 2013; (ii) Cajamarca (Tolima) en 2017; (iii) Cumaral (Meta) en 2017; (iv) Jesús María (Santander) en 2017; (v) Sucre (Santander) en 2017 (González Gil, 2019); (v) Fusagasugá (Cundinamarca) en 2018 (Forero Gómez, 2020). Esto, por mencionar a algunos de los municipios que han recurrido al empleo de la consulta popular como medio para frenar los proyectos mineros en sus territorios.

A pesar de que es evidente que los ciudadanos (población), asentados en estos territorios, están en oposición a que se exploten los recursos minerales y los recursos naturales no renovables que posee el subsuelo, los diferentes entes del orden nacional y/o departamental continúan demandando ante los tribunales administrativos los actos emitidos. Dichas demandas se basan en el argumento analizado anteriormente de la Sentencia SU-095 de 2018 de la Corte Constitucional, es decir, alegan que expedir documentos cuyo contenido es vinculante legalmente y con los cuales se prohíbe la práctica de actividades mineras en un territorio excede las competencias que tienen en esta materia. Frente a este aspecto, Molano (2017) señala que “el Gobierno Nacional, de modo ambiguo, continúa combinando mecanismos legales, represión y diálogo y, en esa ambigüedad, busca mecanismos que invaliden las decisiones emanadas de las consultas a los ciudadanos con recursos legales”.

Una vez aclarados y explicados los aspectos más relevantes respecto a los mecanismos de participación ciudadana, con un énfasis especial en la realización de consultas populares en lo que se refiere al proceso de adjudicación de títulos mineros en un territorio, se hace necesario abordar el papel que tiene la minería en la economía territorial. Por ello, es preciso indicar que esta implica una interrelación constante entre el concesionario, la entidad territorial y los pobladores de la zona donde se adelantan los proyectos mineros, puesto que de las actividades que se dan en el marco del desarrollo de este tipo de proyectos se desprenden factores como la generación de empleo, la contratación de bienes y servicios, y el manejo de regalías derivadas del contrato de concesión minera (Posada-Arrubla et al., 2022, p. 3).

De lo dicho anteriormente es válido señalar que los factores antes mencionados hacen parte del modelo de desarrollo económico denominado extractivismo, el cual consiste en “la explotación intensiva de la naturaleza como fuente principal de riqueza y acumulación de capital” (Castañeda Gómez, 2012, p. 20). Así pues, en el escenario minero se ha hablado acerca del proceso de titulación minera, el cual encuentra su sustento en la Ley 685 de 2001, mejor conocida como Código de Minas. Con dicha normatividad se busca principalmente determinar si quien solicita se le adjudique un título minero cumple con los requisitos que para ello le exige la ley. Lo anterior, en observancia de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 685 de 2001 respecto del “desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país”.

Teniendo en cuenta esto, con el otorgamiento de títulos mineros no solo se le concede al concesionario la posibilidad de explorar y explotar determinada zona, sino que, además, este se obliga a dar una contraprestación económica al Estado, la cual se denomina regalías. Conforme con lo que dispone el artículo 227 del Código de Minas, estas consisten “en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie”. Dichas regalías pasan a ser parte de Sistema General de Regalías, fondo del cual todos los municipios, tanto productores como no productores, pueden solicitar recursos a través de proyectos para la transformación de sus localidades en las áreas de infraestructura, salud y educación.

Aunado a lo anterior, conforme a la información suministrada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos en el Informe de Gestión 2022 respecto al recaudo de regalías al cierre del bienio 2021-2022, “el Sistema General de Regalías obtuvo un total de \$17,15 billones para el desarrollo económico y social del país, recaudo superior a 4,8 billones de pesos por encima de los pronósticos realizados” (p. 94). Estos datos de recaudo dan cuenta de la contribución económica que realiza el sector minero y de hidrocarburos a la economía del país en el entendido de que los recursos que hacen parte del Sistema General de Regalías benefician a todos, no solo a aquellos municipios en los cuales se desarrollan proyectos de esta índole, pues como se indicó anteriormente, con estos recursos se pueden financiar proyectos de infraestructura, salud y educación.

Como se indicó en párrafos anteriores, los entes territoriales se encuentran facultados para solicitar recursos de este fondo a fin de llevar a cabo proyectos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del país. Es de vital importancia aclarar que los recursos del Sistema General de Regalías son de destinación específica conforme a los lineamientos contenidos en el artículo 30 y siguientes de la Ley 2056 de 2020, es decir, sólo pueden ser utilizados en los proyectos que se encuentren dentro de los temas antes indicados, esto es, infraestructura, salud y educación. De igual forma, sólo los entes de orden territorial pueden solicitar tales recursos para el financiamiento de este tipo de proyectos.

Por otra parte, en lo que respecta a la evolución demográfica de los municipios con actividades mineras presentes, a partir de la minería formal, según datos recolectados y analizados por la Asociación Colombiana de Minería, en los 25 años comprendidos entre 1993 y 2022 se ha notado:

1. Una reducción de la natalidad – menor proporción de niños en la población asociado a mejoras en los niveles de desarrollo-;
2. una reducción en la migración de personas en edad de trabajar – mayor proporción de personas entre 25 y 54 años en las regiones por cuenta de las mayores oportunidades laborales y de generación de ingreso-;
- y 3. El incremento de la población mayor, asociado a una mejora en la esperanza de vida (Martínez, 2022).

Los datos expuestos por la Asociación Colombiana de Minería son relevantes en este punto debido a que, por la presencia de empresas dedicadas a la explotación minera en los municipios se propició que en dichos territorios se diera una inversión económica con la cual se fueron supliendo necesidades que tenían los ciudadanos, dando como resultado que la incidencia de la minería en dichas zonas, en palabras de Martínez (2022) “no solo genera empleo sino además encadenamientos a todo nivel que hacen más atractivo quedarse en el territorio donde se nace para la población joven y aquella en edad de trabajar”.

3.2. Análisis sobre la articulación entre entidades territoriales, titulares mineros y habitantes de las zonas de influencia de desarrollo de las concesiones

A continuación, se abordará el aspecto referente a la articulación existente entre los actores involucrados en el proceso de adjudicación de títulos mineros, es decir, entidades

territoriales, titulares mineros y ciudadanos que habitan el territorio a afectar con la actividad minera. Para ello, partiremos un concepto explicado en el capítulo 2 referente al principio de coordinación. La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-095 de 2018, ha sido enfática en recalcarlo como fundamental a la hora de resolver conflictos que puedan presentarse entre los entes estatales tanto del orden nacional como del orden territorial.

El principio de coordinación encuentra su sustento normativo en el artículo 27, numeral 1, de la Ley 1454 de 2011. En dicho texto se lee que las competencias de las entidades, tanto de orden nacional como de orden territorial, se deberán ejercer procurando guardar entre sí la articulación, la coherencia y armonía necesaria. La referida disposición señala que en “desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente”.

Del concepto anterior se infiere que los entes gubernamentales de diferente orden, es decir, tanto del orden nacional como del orden territorial deben procurar que sus actuaciones, cuando concurren en un mismo escenario, ya sea administrativo y/o práctico, guarden cohesión entre sí, de modo tal que con sus actuaciones no se vean vulnerados los derechos fundamentales de los ciudadanos que se encuentran asentados en aquellos territorios, sobre los cuales los entes antes mencionados deben realizar alguna labor de su competencia. Tal es el caso de los procesos de adjudicación de títulos mineros, en los cuales los ciudadanos deberían tener incidencia y participación puesto que con ellos el medio ambiente en el que habitan se puede ver gravemente afectado.

En esta misma línea debemos recordar, una vez más, que la Corte Constitucional reafirma la importancia de que las actuaciones en el sector minero se realicen en observancia del principio de coordinación. Así, ordenó al Congreso de la República definir los instrumentos de coordinación y concurrencia que deben ser usados en estos contextos entre las entidades de orden nacional y las de orden territorial (Sentencia SU-095 de 2018). A pesar de ello, a la fecha de realización del presente escrito, no ha habido pronunciamiento alguno por parte del Congreso frente a este tema, lo que, a su vez, contribuye a que la inseguridad jurídica en este contexto se siga dando.

Es por esta razón que es válido afirmar que la articulación entre entidades territoriales, titulares mineros y ciudadanos, no se da, es decir, es casi inexistente. Esta afirmación cobra mayor sentido cuando se analizan aspectos como la presencia de la ANM en los municipios en los cuales se desarrollan las concesiones mineras que, como ya se ha dicho, son adjudicadas por esta agencia del orden nacional. Para ejemplificar la anterior afirmación se citan a continuación cifras de la base de datos de la ANM, en las cuales se indica que “de 7.173 títulos mineros vigentes, 670 títulos mineros (9,4%) se encuentran en etapa de exploración de los cuales el 56% se concentra en 5 departamentos: Antioquia, Chocó, Huila, Boyacá y Cesar” (Base de Datos de los Títulos Mineros, 2021).

Partiendo de las cifras anteriormente señaladas, se analizan los 5 departamentos mencionados, es decir, Antioquia, Chocó, Huila, Boyacá y Cesar, enfocado principalmente a la presencia de la ANM en algunos de los municipios de estos departamentos donde se desarrollan proyectos extractivos. De este modo, se tiene que en Antioquia sólo existe una sede y/o secretaría de la ANM, la cual se encuentra ubicada en el municipio de Medellín, capital del departamento, sin que en dicho municipio se lleven a cabo actividades de explotación minera. Por otra parte, este departamento cuenta con un total de 125 municipios (Así es mi Colombia, 2019), de los cuales en cerca de 45 se llevan a cabo actividades de índole minera (Agencia Nacional de Minería, 2018).

Así entonces, de la información relacionada en los párrafos anteriores es válido afirmar que, en este departamento, la presencia de la ANM es mínima debido precisamente a que solo cuenta con una sede en el departamento, la que, como ya se dijo, se encuentra ubicada en el municipio de Medellín y se encarga mayormente de asuntos de índole administrativo más que de temas de campo, es decir, sus actuaciones entorno a la adjudicación de títulos mineros se encuentran más enfocadas en la revisión de solicitudes de titulación minera, más que en aspectos como las visitas de campo a zonas en las cuales se desarrollan proyectos extractivos, o se pretende obtener la titulación a fin de poder realizar dichas explotaciones. Ello teniendo en cuenta que una de sus principales funciones es precisamente “[p]romover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales, por

delegación del Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley” (Decreto-Ley 4134 de 2011).

A pesar de lo anterior, es importante acotar que el caso antioqueño en materia de vigilancia y control minero cuenta con la particularidad de que el 28 de diciembre de 2021 se firmó la prórroga del Convenio interadministrativo No. 002 de 2015 entre la ANM y la Gobernación de Antioquia. Con este convenio la ANM delegó a la Gobernación de Antioquia algunas de sus funciones como por ejemplo “adelantar funciones de contratación y titulación minera, fiscalización, seguimiento y control a títulos mineros, labores de exploración y explotación ubicados en jurisdicción de ese departamento” (Agencia Nacional de Minería, s.f.). La idea es que, desde la Gobernación de Antioquia y con el personal y recursos que cuenta, se adelanten las labores necesarias para el trámite, vigilancia y control de las actividades mineras. Esto incluye la adjudicación de títulos mineros, verificación del cumplimiento de requisitos legales para ejercer actividades mineras en el departamento, entre otros aspectos fundamentales en la materia.

Sin embargo, ello no significa que las decisiones que en la materia se tomen desde la Gobernación de Antioquia sean adoptadas desde la perspectiva de un ente del orden territorial y en procura de la protección de los derechos de las personas que habitan su territorio (departamento). Tales decisiones representan una colaboración entre dos entidades del orden central, es decir, adscritas a la rama ejecutiva del poder público, donde la central (ANM), delega en la departamental el ejercicio de sus facultades en el departamento para llevar a cabo dichas funciones.

De modo que, al analizar y comparar el número de sedes en el departamento con el número de municipios en los cuales se desarrollan actividades extractivas, se hace evidente que no es en ningún sentido proporcional. Queda claro que ni la infraestructura ni los funcionarios adscritos a esta entidad del orden nacional dan abasto para cumplir con, por ejemplo, realizar el seguimiento a los contratos de concesión que han sido firmados, con el fin de verificar si los mismos están siendo ejecutados con sujeción a los términos del contrato de concesión, con el respeto por las normas nacionales y, por supuesto, con la salvaguarda de los derechos fundamentales de los habitantes de estas zonas afectadas con el desarrollo de las concesiones y/o los títulos mineros. Situación similar se repite en los departamentos de

Chocó, Huila, Boyacá y Cesar, donde también hay una sola sede y/o secretaría de la ANM (Agencia Nacional de Minería, s.f.).

Lo anterior, dicho de otro modo, significa que, en los municipios de influencia de desarrollo de las concesiones, hay carencia en cuanto a la aplicación del principio de coordinación debido precisamente a que las sedes y/o secretarías de la ANM son insuficientes y, por tanto, no dan abasto a la hora de verificar, por ejemplo, que se ejecuten planes de gestión social, que se realice el respectivo diagnóstico de las necesidades de los pobladores de estas zonas, con lo cual se presenta una vulneración a lo estipulado en el artículo 318 de la Ley 685 de 2001, en el cual se lee:

La autoridad minera directamente o por medio de los auditores que autorice, ejercerá la fiscalización y vigilancia teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 279 de este Código, de la forma y condiciones en que se ejecuta el contrato de concesión tanto por los aspectos técnicos como por los operativos y ambientales, sin perjuicio de que sobre estos últimos la autoridad ambiental o sus auditores autorizados, ejerzan igual vigilancia en cualquier tiempo, manera y oportunidad.

Adicional a lo anterior, tenemos que se presenta el fenómeno de desinformación o falta de pedagogía en lo que se refiere a los titulares mineros, quienes en los casos en los que no son grandes empresas y/o sociedades carecen de los conocimientos relacionados a los instrumentos ambientales para desarrollar su proyecto extractivo, como, por ejemplo, en lo concerniente a cómo elaborar el plan de manejo ambiental (artículo 198), así como el estudio de impacto ambiental (artículo 85), por mencionar algunos instrumentos de los que habla la Ley 685 de 2001.

Por otra parte, después de haber abordado el principio de coordinación, es importante indicar que cuando se habla acerca de la articulación entre los entes territoriales, los titulares mineros y los ciudadanos, tenemos que, conforme a las directrices dadas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018, así como en lo estipulado en el artículo 259 del Código de Minas, se tiene que la ANM, en uso de las facultades que a ella le concede el Decreto-Ley 4134 de 2011, implementó un procedimiento previo a la adjudicación de títulos mineros, denominado concertación, el cual consiste principalmente en:

el primer paso previo a la audiencia pública y en consecuencia al otorgamiento del título minero, tiene como objeto armonizar las políticas de ordenación del suelo, esto es, que en el municipio converjan las diferentes actividades referidas al uso del suelo a cargo de la Entidad Territorial, así como la explotación del subsuelo a cargo de la ANM en su papel de Autoridad Minera concedente del Orden Nacional, garantizando de esta forma los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Este procedimiento no se realiza por una solicitud de contrato de concesión en particular, ya que su objetivo es establecer áreas susceptibles de la actividad minera en el municipio (Ministerio de Minas y Energía, 2020, p. 12).

De lo anterior se infiere que, si bien con la realización de la Audiencia de Concertación se citan a terceros interesados en conocer respecto al proceso de adjudicación de títulos mineros, este procedimiento no busca como tal que los terceros, ya sean ciudadanos, alcaldía, concejos municipales, personería, etc., conozcan los proyectos extractivos que se pretenden desarrollar en sus territorios, sino que, tal como se lee en la cita precedente, “su objeto es establecer áreas susceptibles de la actividad minera en el municipio” (Ministerio de Minas y Energía, 2020, p. 12). Por lo que no se les está dando la posibilidad a estos terceros de conocer las solicitudes realizadas con el fin de que se adjudique un título minero y el consecuente proyecto extractivo que se pretende adelantar.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que en la Audiencia de Concertación no se realiza como tal la socialización de un proyecto extractivo en particular, sino que se hace una revisión de las zonas del territorio que pueden ser susceptibles de exploración minera, es decir, el que estas se realicen no son más que una formalidad que no les brinda la información necesaria y pertinente a los ciudadanos respecto a proyectos extractivos específicos que vayan a desarrollarse en los territorios que habita, lo que a su vez implica que no tendrían cómo oponerse a la realización de un proyecto extractivo que implique mayor impacto ambiental en el territorio que se determinó como susceptible de actividades mineras durante la realización de la ya mencionada Audiencia de Concertación.

En lo que respecta a la armonización de las actividades entre los actores intervinientes en el proceso de adjudicación de títulos mineros, la misma se da de manera parcial, es decir, no tiene el alcance que debería a fin de cumplir con los lineamientos planteados por la Corte

Constitucional en la ya referida Sentencia SU-095 de 2018. Si bien la ANM ha implementado el procedimiento denominado Audiencia de Concertación, se observa que, en la misma, no se abordan impactos y alcances de proyectos extractivos puntuales, sino que se abordan las posibilidades de afectar y/o realizar en una zona determinada del municipio este tipo de proyectos con el fin de extraer algún mineral. Es por este motivo que se considera que este procedimiento no es ni idóneo, ni suficiente para brindar las garantías necesarias para que no se vulnere el derecho de participación que tienen los ciudadanos de un municipio en un asunto con tanta relevancia como lo es el desarrollo de proyectos extractivos en la zona que habitan.

Después de haber realizado el recorrido temático y analítico propuesto para la presente monografía con respecto a la problemática estudiada, esto es, frente al principio de autonomía de las entidades territoriales ante la adjudicación de concesiones mineras en Colombia y cómo esto incide en la vida de las comunidades asentadas en zonas susceptibles de afectación minera, cabe resaltar que, a pesar de que en una gran parte del territorio nacional se llevan a cabo prácticas mineras, esto no es sinónimo de que, en dichos territorios, tales prácticas incidan de manera positiva en los “departamentos con alta participación de PIB minero en el PIB total, [pues algunos] presentaron niveles altos de pobreza, bajo índice de desarrollo humano y bajo desempeño municipal. El PIB minero no disminuye la desigualdad, incluso puede aumentarla” (Fuentes López et al., 2021, p. 24).

Con el fin de darle solución a la problemática descrita, presento la siguiente propuesta:

Conforme al contenido del Capítulo XIV del Código de Minas, artículo 121 y siguientes, se tiene que las comunidades étnicas tienen derecho de prelación, lo que significa que cuando se adelanten procesos de adjudicación de títulos mineros en los territorios donde estos grupos étnicos tengan su asentamiento, estas comunidades tendrán prelación frente a terceros que pretendan se les adjudique el título minero para explorar y explotar la zona. Sin embargo, en el escenario real se evidencia que dicha prelación no se cumple, es decir, queda meramente en el papel, por lo que las comunidades étnicas muchas veces son dejadas de lado en estos procesos debido, principalmente, al desconocimiento respecto a los trámites y acciones que pueden emprender para que les sean adjudicados dichos títulos mineros.

Teniendo en cuenta el contexto ya expuesto, la propuesta consiste en empoderar a dichas comunidades étnicas en materia minera, para lo cual es necesario una articulación desde diversas entidades gubernamentales como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las cámaras de comercio, la ANM, Banco de Proyectos para Emprender, etc., con el fin de que puedan brindarles capacitaciones en temas como emprendimiento, constitución de empresas, aspectos jurídicos relacionados a la minería, aspectos contables de una empresa, comercialización de minerales, procesamiento de minerales, entre otros temas relevantes en la materia. Ello con el fin de que sean las comunidades étnicas, quienes por medio de los consejos comunitarios y/o cabildos indígenas puedan obtener la adjudicación de títulos mineros en las zonas (territorios) que habitan.

Lo anterior permitirá que se puedan implementar las diferentes medidas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 enfocadas a la mejora de la productividad y la economía de los pueblos y las comunidades étnicas. Así, por medio del empleo de la consulta previa, podrían hacer uso de su derecho de participación ciudadana en aquellos procesos de toma de decisiones que los puedan afectar. Dentro de estos escenarios se incluye el referente al desarrollo de proyectos de extracción de recursos naturales, es decir, de minería.

Dicho de otro modo, lo que se quiere sugerir con la propuesta planteada es que por medio del fortalecimiento técnico de las comunidades y/o pueblos étnicos en materia minera se les podrá encaminar y brindar herramientas a estas poblaciones para que hagan valer su derecho de prelación en materia minera y que, del mismo modo, puedan ser partícipes activos de los procesos exploratorios y/o extractivos que se vayan a adelantar en su territorio. Esto favorecerá la economía de dichas comunidades, ya sea que se trate de comunidades afrodescendientes o de pueblos indígenas.

Se reitera que con dicha formación y fortalecimiento técnico se les brindarían herramientas para poder emprender en la constitución de empresas de desarrollo comunitario, lo que a su vez les dará la posibilidad de crear un ambiente económico, un ambiente de desarrollo, un ambiente de inversión, de impacto económico en las comunidades, lo que afectaría de manera positiva las condiciones de vida de quienes conforman dichas comunidades.

En este punto, a fin de un mejor entendimiento de la propuesta que se plantea, es necesario hacer mención del concepto de gobernanza ambiental, el cual “se refiere al conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos influyen en las acciones y resultados ambientales. En esta participan actores como Estados, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil” (Moreno-Plata, 2013, p. 66). El anterior concepto reafirma la importancia que reviste el fortalecer técnicamente a los pueblos y/o comunidades étnicas de las que tanto se ha hablado en el presente escrito, pues con dicha formación contarían con herramientas para participar del proceso de gobernanza ambiental, contribuyendo de igual manera no solo a mejorar sus sistemas económicos, es decir, fuentes de ingresos, sino además a que intervengan, prevengan y adviertan respecto a las afectaciones medioambientales que se puedan dar en sus territorios de asentamiento a raíz de la ejecución de proyectos extractivos.

Así entonces, lo planteado respecto a la importancia del fortalecimiento de los pueblos y/o comunidades étnicas en temas técnicos relacionados y relevantes en materia minera se encuentra en sintonía con las disposiciones contenidas en el Decreto 1396 de 2023, “Por el cual se reglamenta el Capítulo V de la Ley 70 de 1993, se adoptan mecanismos especiales para el fomento y desarrollo de las actividades mineras en los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras [...]”, dentro de las cuales destaca la designación de los Consejos Comunitarios como máximas autoridades de administración interna de los territorios colectivos (artículo 2.2.5.11.1.1); la delimitación de zonas mineras de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (artículo 2.2.5.11.2.1. y siguientes); entre otras disposiciones que buscan proteger y promover las prácticas mineras por parte de estas comunidades en aquellas zonas en las cuales habitan.

Considerando la problemática existente con relación a la falta de involucramiento de las comunidades asentadas en las zonas donde se desarrollan proyectos extractivos, se propone la implementación obligatoria de un Plan de Gestión Social por parte de los titulares mineros. Este plan permitirá establecer una interacción activa entre los representantes de las comunidades y los titulares mineros con el objetivo de garantizar que el desarrollo del proyecto extractivo contribuya al crecimiento organizacional de las comunidades que se verán afectadas con el desarrollo del proyecto minero.

Con el fin de que se pueda realizar el Plan de Gestión Social propuesto, se deben implementar acciones como (i) fomentar la interacción y el diálogo entre los titulares mineros y los representantes de las comunidades, para lo cual se deberán establecer espacios de encuentro y negociación donde ambas partes puedan expresar sus inquietudes, necesidades y expectativas con relación al proyecto extractivo que se va a desarrollar; (ii) involucrar a los representantes de las comunidades en la estructuración y diseño del Plan de Gestión Social, ello con el fin de asegurar que se tengan en cuenta las particularidades, necesidades y metas de desarrollo de cada comunidad, promoviendo así su crecimiento organizacional; (iii) realizar estudios y evaluaciones para identificar los posibles impactos sociales, económicos y ambientales del proyecto extractivo en las comunidades, conforme a los resultados de estos estudios establecer medidas de mitigación y compensación que permitan minimizar los efectos negativos y maximizar los beneficios para las comunidades; (iv) incluir en el Plan de Gestión Social programas y proyectos específicos que promuevan el desarrollo comunitario, estos programas pueden incluir áreas como la educación, la salud, la infraestructura, la generación de empleo, la capacitación y el fortalecimiento de capacidades, entre otros aspectos relevantes para las comunidades según sus necesidades; y por último, (v) establecer un sistema de monitoreo continuo para evaluar la implementación y los resultados del Plan de Gestión Social. Así mismo es necesario establecer un mecanismo que permita realizar el respectivo seguimiento a los compromisos adquiridos por los titulares mineros y asegurar la rendición de cuentas con relación al impacto generado en las comunidades a partir de la ejecución y/o desarrollo del proyecto extractivo en cabeza del titular minero.

Ahora bien, otra problemática evidenciada a lo largo de la presente monografía radica en que la administración pública en Colombia necesita desconcentrarse y salir de los escritorios del Gobierno Central para comprender y gestionar de manera efectiva la realidad de los territorios. Esto en el entendido de que es fundamental que se administre desde la idiosincrasia y conocimiento de cada territorio, especialmente en el ámbito minero, pues tal como se mencionó en la presente monografía, actualmente la ANM se encuentra concentrada en Bogotá y en las ciudades capitales de los departamentos, por lo cual carece de un entendimiento profundo de los territorios donde se desarrollan los proyectos extractivos. Lo anterior, limita su capacidad para salvaguardar los derechos de las comunidades y evaluar el

impacto social, económico, político y ambiental que pueden generar dichos proyectos durante su desarrollo.

Teniendo en cuenta la precisión realizada en el anterior párrafo, la propuesta busca descentralizar la administración pública en lo que se refiere a la minería en Colombia y, asimismo, brindar un acompañamiento efectivo a las comunidades mineras. Esto permitirá una mayor participación de las comunidades en la toma de decisiones, generando confianza entre el poder público y la ciudadanía, y promoverá una gestión armoniosa y sostenible de los recursos minerales del país.

Con el fin de poder implementar la propuesta de descentralizar la administración pública en materia minera, se presentan las siguientes medidas a implementar para dicho fin: (i) establecer sedes administrativas de la ANM más cercanas a los territorios donde se desarrollan los proyectos extractivos, estas sedes deberán contar con personal capacitado y recursos adecuados para brindar un acompañamiento cercano y eficiente a los pequeños mineros y mineros artesanales en los procesos de adjudicación de títulos mineros y/o legalización de sus actividades mineras; (ii) garantizar que los funcionarios de la ANM que trabajen en las sedes administrativas regionales estén familiarizados con la cultura, la política y la realidad social de los territorios donde operan, lo cual permitirá una mejor comprensión de las necesidades y características de cada comunidad y facilitará la toma de decisiones informadas; (iii) implementar programas de capacitación específicos para los pequeños mineros y mineros artesanales, abordando las limitaciones económicas, tecnológicas y técnicas que enfrentan, de igual manera estos programas deberán brindar apoyo desde el inicio hasta el final de los procesos de adjudicación y legalización, asegurando un acompañamiento continuo y efectivo; (iv) establecer mecanismos de coordinación y colaboración entre las empresas privadas y el Estado, promoviendo una sinergia que beneficie a todas las partes involucradas. Con esto se facilitará la inversión, el desarrollo sostenible y el aprovechamiento adecuado de los recursos minerales en beneficio de las comunidades y el país en su conjunto.

Conclusiones

Teniendo en cuenta el análisis realizado en esta monografía, especialmente en lo que respecta al tema central, es decir, la tensión existente entre la autonomía territorial y el principio de unidad del Estado en materia minera en Colombia, es conveniente concluir los temas que fueron objeto de discusión a lo largo del texto, entre ellos, el proceso de adjudicación de títulos mineros, en el cual se evidencia el conflicto existente con la autonomía de los municipios y la ANM, en vista de que la primera no tiene competencia para tomar decisiones respecto a estos procesos en específico.

Adicional a lo anterior, se analizaron los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad como herramientas que exalta la Corte Constitucional para resolver esta tensión y, de este modo, poder armonizar los intereses del Estado y de los entes territoriales. Este punto fue abordado en el capítulo número 2 del presente texto, en el cual se presentaron los casos de los municipios de Cajamarca, Urrao y Jericó, a modo de ilustración de los conflictos que se presentan por la no concurrencia de los principios antes mencionados.

Por último, en el capítulo número 3 se abordó la falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana en el proceso de adjudicación de títulos mineros, adicional a ello, se habló de manera sucinta del aspecto económico que acarrea el ejercicio de la minería legal en los territorios donde son ejecutados proyectos extractivos, y el aporte que se obtiene de los mismos para el Sistema General de Regalías. Como consecuencia de lo anterior, a modo de conclusiones se puede plantear:

En primer lugar, el sector minero en la economía colombiana cobra una significativa importancia al observar el modelo económico del país, puesto que este sector se ha consolidado a lo largo de los años como una de las principales fuentes de recursos para la economía, lo que a su vez se ve reflejado en el porcentaje que el sector minero aporta al PIB, que en la actualidad es cerca del 2%. Es de resaltar que el sector minero no solo contribuye de esta forma a la economía de Colombia, sino además, contribuye con los aportes que los titulares de concesiones minero-extractivas realizan al Sistema General de Regalías el cual, como ya en su momento se explicó, contribuye a la financiación de proyectos de infraestructura, salud y educación para los municipios del país, sean o no sean productores.

En segundo lugar, frente a la importancia de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, abordados en el capítulo dos del presente escrito, se puede concluir que tal como lo ha reiterado la Corte Constitucional por medio de diferentes pronunciamientos, el respeto y observancia de estos principios es vital a fin de prevenir que en los procesos de adjudicación de títulos mineros se continúen presentando tensiones entre las entidades de orden territorial y las entidades de orden nacional. Sin embargo, como se precisó en su momento, se hace evidente que es necesario que el Congreso de la República cree un mecanismo con el cual se armonicen las actuaciones de los intervinientes en los procesos de adjudicación de títulos mineros y les sea exigible la aplicación de los principios mencionados al principio.

En tercer lugar, frente a la participación ciudadana en el ámbito de los procesos de adjudicación de títulos mineros, tema discutido en el capítulo tres del presente escrito, se puede concluir que es necesario el fortalecimiento de las comunidades que habitan las zonas donde se pretende adjudicar títulos mineros. Dicho fortalecimiento, entendido no solo desde el punto de vista de la participación ciudadana, sino, además, en un sentido más amplio y enfocado a fomentar que, desde las mismas comunidades, se puedan constituir empresas que se encarguen de la explotación de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, con lo cual se fomentaría la práctica formal de la minería y el crecimiento económico de los territorios y de las comunidades que los habitan.

En cuarto lugar, y en concordancia con lo discutido a lo largo del trabajo, se puede concluir que la mayoría de las tensiones que se presentan son debido a que los títulos mineros son adjudicados a empresas internacionales y no a las mismas comunidades, lo que genera inconformidades en quienes habitan los territorios objeto de afectación con proyectos extractivos, puesto que las empresas extranjeras desconocen las necesidades de las comunidades y de los territorios. Por ello no alcanzan a dimensionar las afectaciones que el desarrollo de sus proyectos extractivos puede generarles.

Para terminar considero vital mencionar la necesidad que se evidencia de descentralizar la ANM, el Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, es decir, de llevar estas agencias, estas entidades a los territorios, debido a que en los territorios es justamente donde se llevan a cabo actividades de minería y por ejemplo, en el caso de los

pequeños mineros, si ellos quieren legalizar la actividad, si requieren una orientación, o realizar un trámite, no tienen como hacerlo, pues como se hizo mención en este escrito, las sedes de la ANM se encuentran principalmente en las ciudades capitales de los departamentos, por ejemplo, en el caso de la sede de Medellín, la cual es meramente administrativa, razón por la cual en muchas ocasiones no tienen como dar la orientación que las personas requieren. En síntesis, se evidencia que es necesario que se dé una descentralización en donde en ciertas regiones mineras del país haya una sede de la ANM o del Ministerio de Minas, que pueda ayudar a acompañar en los procesos de legalización, en procesos pedagógicos, ambientales, entre otros, a los pequeños mineros.

La investigación deja abiertas las siguientes líneas para trabajos futuros:

Implementación de modelos y/o mecanismos de participación ciudadana en los procesos de adjudicación de títulos mineros con el fin de garantizar que este derecho constitucional sea respetado a las comunidades y a los ciudadanos que habitan las zonas con potencial minero del país.

La evaluación sobre cómo, a través del ordenamiento jurídico de Colombia, se puede crear una figura para que el Congreso de la República no omita las decisiones de las altas cortes en materia de exhortación para que realice X o Y reglamentación, como lo es en el caso de la Sentencia SU-095 de 2018, en donde la Corte Constitucional exhortó al Congreso a “crear un mecanismo de participación para estos fenómenos”.

La creación de un mecanismo de inscripción municipal (por alcaldías) para los pequeños mineros. Qué tan procedente sería a fin de brindarles la orientación que requieran en este campo y tener un censo de estos por municipalidad.

Referencias

Agencia Nacional de Hidrocarburos, (2022). Informe de Gestión 2022. [Archivo PDF].
https://www.anh.gov.co/documents/21271/Informe_de_gesti%C3%B3n_2022.pdf

Agencia Nacional de Minería, (2018). Ficha Antioquia. Agencia Nacional de Minería.
[Archivo PDF].
<https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/antioquia.pdf>

Agencia Nacional de Minería. (2021). Base de Datos de los títulos mineros. Fecha: 11-10-2021.

Agencia Nacional de Minería. (s.f.) Agencia – Funciones. Agencia Nacional de Minería.
Recuperado el 12 de junio, 2023
<https://www.anm.gov.co/?q=agencia/funciones#:~:text=Agencia%20%2D%20Funciones,-Ejercer%20las%20funciones&text=Promover%2C%20celebrar%2C%20administrar%20y%20hacer,de%20conformidad%20con%20la%20ley>.

Agencia Nacional de Minería. (s.f.) Nuestras Sedes. Agencia Nacional de Minería.
Recuperado el 21 de junio, 2023 <https://www.anm.gov.co/?q=agencia-nuestras-sedes>

Agencia Nacional de Minería. (s.f.) Agencia. Agencia Nacional de Minería. Recuperado el 25 de junio, 2023. <https://www.anm.gov.co/?q=agencia>

Agencia Nacional de Minería, (s.f.). Ficha El título minero. Agencia Nacional de Minería.
[Archivo PDF]. Recuperado el 25 de junio, 2023.
https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/titulo_minero.pdf

Agencia Nacional de Minería, (s.f.). ANM prorroga por dos años convenio de delegación al Departamento de Antioquia. Recuperado el 10 de agosto de 2023.
<https://www.anm.gov.co/?q=anm-prorroga-por-dos-a%C3%B1os-convenio-de-delegacion-al-departamento-de->

[antioquia#:~:text=Diciembre%2028%20de%202021..a%C3%B1os%20al%20convenio%20Interadministrativo%20No.](#)

Aguilar, T., González, E.M., Bustamante, P.E., Estrada, H., Rodríguez, J.F. (2021) *Exploración minera en Colombia, el primer paso hacia la transformación minera. Ministerio de Minas y Energías* [Archivo PDF]. <https://www.minenergia.gov.co/static/mineriaco/src/document/Presentacion-Exploracion-temp.pdf>

Almanza, G. (2014). Conflictos territoriales e institucionales generados por la explotación minera: el caso de la mina La Colosa en Cajamarca, Tolima. [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. <http://hdl.handle.net/10554554/18613>

Ámbito Jurídico. (2018). Municipios sí pueden prohibir la actividad minera en sus territorios: Sección Cuarta. Noticias Ámbito Jurídico. Recuperado el 10 de agosto de 2023 de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administrativo-y-contratacion/municipios-si-pueden-prohibir-la-actividad-minera-en>

Así es mi Colombia. (2019, 11 de marzo). Antioquia. Departamentos de Colombia. Recuperado el 21 de junio de 2023. <https://departamentosdecolombia.com/departamento/antioquia/>

Cárdenas, H. (2018). Extractivismo, conflictos ambientales y acción colectiva. Reflexiones desde la ecología política sobre el movimiento No a la minería en Urrao. Forum, 14, 163-184. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n14.71353>

Cárdenas, M. y Reina, M. (2008). *Minería en Colombia: impacto socioeconómico y Fiscal*. Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/893>

Castañeda Gómez, M. (2012). Modelo Económico Extractivo en Colombia. *Kavilando*, 4(1), 19-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4673365>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). “Minería para un futuro bajo en carbono: oportunidades y desafíos para el desarrollo sostenible”. Serie Seminarios y Conferencias, No. 90 (LC/TS.2019/19).

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/55fb4820-5533-4362-8c86-35dc3a42662c/content>

Correa, L. (2018). *La seguridad jurídica en los proyectos mineros en Colombia. Un estudio sobre las competencias de las autoridades minero-ambientales desde el principio de colaboración armónica*. [Trabajo de grado, Universidad EAFIT]. <http://hdl.handle.net/10784/12702>

Courtis, C. (2006). El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En Courtis, C. (Ed.). *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (pp. 105-156). Trotta.

Cruz, N. (2018). La expedición de licencias de exploración y explotación minera en Colombia vs la protección constitucional del medio ambiente. [Tesis de pregrado, Universidad Católica de Colombia]. <https://hdl.handle.net/10983/17718>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s.f.). Rama Ejecutiva - Orden Nacional - Manual del Estado. Función Pública. Recuperado el 25 de junio, 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/ejecutiva-orden-nacional.php>

Forero Gómez, R.E. (2020). Participación ciudadana en la consulta popular en defensa del agua. Fusagasugá. Cundinamarca. "No a la minería No al fracking". [Tesis de Maestría, Universidad Pedagógica Nacional]. <http://hdl.handle.net/20.500.12209/13211>

Fuentes-López, H. J., Ferrucho-Parra, C. C., y Martínez-González, W. A. (2021). La minería y su impacto en el desarrollo económico en Colombia. *Apuntes del Cenes*, 40(71). <https://doi.org/10.19053/01203053.v40.n71.2021.12225>

Función Pública. (s.f.). Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Manual de Estructura del Estado Colombiano. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/ejecutiva-orden-nacional.php>

Garay Herazo, K. J. (2014). Las modulaciones de contenido o sentencias manipulativas en la

Corte Constitucional Colombiana. Una tipología mediada por la distinción entre enunciado normativo y norma. *Estudios de Derecho*, 71(157), 73-98. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.21657>

González Gil, A.M. (2019). Minería y movilizaciones sociales en Colombia: consultas populares y derecho al territorio. *Política y Sociedad*, 56(1), 87-105. <https://hdl.handle.net/10495/29326>

González, N. (2014). *La concesión minera en Colombia: un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de seguridad y estabilidad jurídica*. [Tesis de maestría, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario]. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/8987>

Granda, A. (2021). Impactos de los megaproyectos mineros en las comunidades de Jericó, Segovia y Remedios. [Tesis de Maestría, Universidad Externado de Colombia]. 10.57998/bdigital.handle.001.4311

Herrera, K. (2016). La defensa del territorio, entre la conservación y el desarrollo. Estudio de caso: Movimiento No a la minería en Urrao. [Tesis de pregrado, Universidad de Antioquia]. <https://hdl.handle.net/10495/10400>

Lagos, G., y Blanco, E. (2010). Mining and Development in the Region of Antofagasta. *Resources Policy*, 35(4), 265-275. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2010.07.006>

Marín, J. (2022). Autonomía territorial y minería, discusión en torno a la competencia competencial. [Tesis de especialización, Universidad de Antioquia]. <https://hdl.handle.net/10495/32821>

Marín Castillo, J. C. (2023). Las Consultas populares mineras: ¿La imposibilidad de la democracia en Colombia? *Estudios de Derecho*, 80(175). <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v80n175a05>

Martínez, S. (2022). Blog ACM – Análisis poblacional en los municipios mineros. Asociación Colombiana de Minería. Recuperado el 21 de junio de 2023. <https://acmineria.com.co/blog-minero-10/>

- Minesa (Sociedad Minera de Santander). (2020). Noticias, Sale de prensa - El potencial económico que tiene la minería colombiana en cifras. Recuperado el 11 de julio de 2023. https://www.minesa.com/es_es/el-potencial-que-tiene-la-mineria-colombiana/
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (s.f.). Entidad territorial (et). Colombia Potencia de la Vida. <https://minciencias.gov.co/glosario/entidad-territorial-et#:~:text=Se%20refiere%20a%20las%20entidades,Municipios%2C%20Distritos%20y%20Territorios%20Ind%C3%ADgenas.>
- Ministerio de Minas y Energía. (2020). Preguntas y Respuestas Audiencia Pública Rendición de Cuentas MME 2020. [Archivo PDF]. https://www.minenergia.gov.co/documents/5749/FAQ-AudienciaPublicaRendicionCuentasMME01092020_zoFzzgA.pdf
- Molano, A. (2017). *Cajamarca, Cumaral, etc., etc., etc.* El Espectador. Recuperado el 21 de junio de 2023. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/alfredo-molano-bravo/cajamarca-cumaral-etc-etc-etc-column-697762/>
- Monsalve, C.J. (2017). Análisis de las consecuencias ambientales y económicas que genera la minería en Colombia. [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. <http://hdl.handle.net/10654/16612>.
- Mora-Cruz, G. (2023). Estado actual de la Minería en Colombia y la identificación de impactos. [Trabajo de grado, Universidad Libre]. <https://hdl.handle.net/10901/25485>.
- Morales, K., Hernández, A. y Pinilla, E. (2016). La participación de la minería y sus beneficios económicos en Colombia y Perú. *In Vestigium Ire*, 10(1), 208-228. <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/view/1188>.
- Moreno-Plata, M. (2013). Una lectura prospectiva de la agenda rio+20: La emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible. *Xihmai*, 8(15), 57-74.
- Núñez Vaquero, Álvaro. (2014). Dogmática Jurídica. *Eumonía. Revista en cultura de la legalidad*, (6), 245-260. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2213>

- Osorio, L. y Torres, Y. (2017). ¿Prohibir la minería desde lo local? Autonomía territorial en la regulación de los usos del suelo y protección del medio ambiente. [Tesis de pregrado, Universidad de Antioquia]. <https://hdl.handle.net/10495/10426>
- Osorio, S. (2022). Tensión entre los principios “Estado Unitario” y “Autonomía Territorial” en el sector minero: principios y fundamentos para una ley de coordinación y concurrencia. [Tesis de pregrado, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/handle/001/6556>
- Pabón, A., Aguirre, J., y Giraldo, J. (2019). Tensiones entre soberanía y Estado de Derecho: Cajamarca y la consulta popular. *Reflexión Política*, 21(41), 36-48. Recuperado de <https://doi.org/10.29375/01240781.3444>.
- Posada-Arrubla, A., Flórez-Portilla, D., Torres-Camacho, L. D., y Viana-Ríos, R. (2022). Territorio y minería: la necesidad de precisar un enfoque para su abordaje. *Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica*, 25(2). <https://doi.org/10.31910/rudca.v25.n2.2022.2305>
- Poveda Ramos, G. (2012). Breve historia de la minería en Colombia. *Revista UNAULA*, 32, 69-107. https://repositorio.accefyn.org.co/bitstream/001/1540/1/Job_UNAULA_Breve_historia_de_la_mineria_en_colombia_2012_P.pdf
- Pulido, C. (2016). Autonomía financiera de los municipios en Colombia. Contenido, alcance y principales dificultades en el Estado Unitario. [Trabajo de grado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario]. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12439>
- Registraduría Nacional del Estado Civil, (2017). Consulta popular 2017. Cajamarca Tolima. <https://www.registraduria.gov.co/-Consulta-Popular-2017>
- Revista Semana. (2015). Caída de precios pone fin a la fiesta petrolera. Artículo de Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/precios-del-petroleo-ponen-peligro-empresas-colombianas/206682/>

- Robledo Silva, P. (2016). *Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: una posible solución a la problemática del reparto de competencias en materia minera*. Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez Albor, G., Frasser Camargo, J. & Andapiña Acosta, D. (2017). Desarrollo sostenible, modelo extractivista e inversión extranjera en Colombia. *Revista de Economía del Caribe*, (19), 60-78. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2011-21062017000100060&lng=en&tlng=.
- Rodríguez, C. (2019). Colombia: entre la autonomía territorial y la minería. Discusiones en torno a las consultas populares, el caso del municipio de Cogua. [Tesis de maestría, Universidad Militar Nueva Granada]. <http://hdl.handle.net/10654/32593>
- Rodríguez, D.P. (2023, 2 de febrero). Regalías mineras llegan a récord histórico de \$6,13 billones, según las cifras de ACM. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/regalias-mineras-alcanzaron-record-historico-de-6-13-billones-durante-todo-el-2022-3536281>
- Roldán C., Zárate C. y Molina, J. (2019). La jurisprudencia constitucional colombiana sobre ordenamiento territorial, participación ciudadana y su impacto en la actividad minera. *Revista de Derecho*, 51, 90-110. <https://doi.org/10.14482/dere.51.348.3>
- Rubiano, E., Roza, S. y Becerra, A. (2018). *Minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal*. Fedesarrollo.
- Sanabria-Hernández, E. (2015). Límites a la autonomía territorial de los municipios frente a la prohibición de exclusión de zonas de explotación minera en el ejercicio de la planificación y el ordenamiento territorial. *Iter ad Veritatem*, 13, 101-115. <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/iaveritatem/article/view/1207>.
- Sánchez, D. (2013). Minería, territorio y territorialidad: el caso del hallazgo aurífero La Colosa en el municipio de Cajamarca (Tolima-Colombia) 2000-2013). [Tesis de

grado, Universidad Nacional de Colombia].
<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/51084>

Tibocha, A. (2019). La movilización social en Colombia, un freno a la locomotora minera: el caso del páramo de Santurbán. *Revista Controversia*, (212), 177-203.
<https://doi.org/10.54118/controver.vi212.1173>.

Valencia-Tello, DC, & Karam de Chueiri, V. (2014). Descentralización y recentralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Díkaion*, 23 (1), 171-194. <https://doi.org/10.5294/dika.2014.23.1.7>

Valora Analitik. (2021). ¿Qué tan importante es la minería para Colombia? Valora Analitik.
<https://www.valoraanalitik.com/2021/03/11/que-tan-importante-es-la-mineria-para-colombia/>

Velásquez, F.E., González, E., Martínez, M.F., Peña, J., Arévalo, J., y Vargas, J.C. (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003 - 2018. Fundación Foro Nacional por Colombia. <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/02/Tomo1-Participacion-Ciudadana-El-entorno-de-la-participaci%C3%B3n.pdf>

Velásquez, O., Rodríguez, Z., y Santos, L. (2018). El conflicto nación-región en materia minera: efectos de la descentralización territorial. [Trabajo de grado de especialización, Universidad Santo Tomás de Bogotá].
<http://hdl.handle.net/11634/13519>

Leyes

Constitución Política de Colombia de 1991. (20 de julio de 1991). Asamblea Nacional Constituyente.

Ley 134 de 1994, artículo 8. Mecanismos de participación ciudadana. (31 de mayo de 1994). Congreso de la República de Colombia.

Ley 1454 de 2011. (28 junio de 2011). Congreso de la República de Colombia.

Ley 21 de 1991. (6 de marzo de 1991). Congreso de la República de Colombia.

Ley 685 de 2001. Código de Minas. (8 de septiembre de 2001). Congreso de la República de Colombia.

Ley Estatutaria 1757 de 2015. (31 de mayo de 2015). Congreso de la República de Colombia.

Ley 2056 de 2020. (30 de septiembre de 2020). Congreso de la República de Colombia.

Decretos

Decreto-Ley 4134 de 2011. (3 de noviembre de 2011). Presidente de la República de Colombia.

Decreto 3573 de 2011. (27 de septiembre de 2011-9. Presidente de la República de Colombia.

Decreto 1076 de 2015. (26 de mayo de 2015). Presidente de la República de Colombia.

Resoluciones

Resolución N° 03 del 02 de marzo de 2016, Registraduría Municipal del Estado de Civil de Cajamarca-Tolima. Inscripción de la iniciativa para adelantar la consulta popular.

Resolución N° 1646 de 2019. Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima. Declara la terminación de las concesiones de aguas otorgadas a AngloGold Ashanti.

Resolución N° 1649 de 2019. Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima. Declara la terminación de las concesiones de aguas otorgadas a AngloGold Ashanti.

Acuerdos

Concejo Municipal de Jericó, Acuerdo No. 09 de 2017.

Concejo Municipal de Urrao, Acuerdo N° 008 de 2017.

Organización de las Naciones Unidas, Acuerdo de Escazú, 2022.

Sentencias

Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2008 [MP Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional. Sentencia C-461 de 2008 [MP Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional. Sentencia C-175 de 2009 [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional. Sentencia T - 445 de 2016. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018. [MP Cristina Pardo Schelesinger].

Consejo de Estado. Sentencia del 27 de enero de 2020 radicado 11001-03-15-000-2019-03352-01(AC). [CP Sandra Lisset Ibarra Vélez].

Corte Constitucional. Sentencia C-1187 de 2000. [MP Fabio Morón Díaz].

Corte Constitucional. Sentencia C-891 de 2002. [MP Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. Sentencia C-395 de 2012. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. [MP Alberto Rojas Ríos].

Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016. [MP Gloria Estela Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. Sentencia C-445 de 2016. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional. Sentencia SU-095 de 2018. [MP Cristina Pardo Schelesinger].

Corte Constitucional, Sentencia SU-411 de (2020). [MP Alberto Rojas Ríos].

Corte Constitucional, Sentencia C- 517 de 1992. [M.P. Dr. Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional, Sentencia C-534 de 1996. [M.P Dr. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional, Sentencia C-540 del 2001. [M.P. Dr. Jaime Cordoba Triviño].

Corte Constitucional, Sentencia C-579 del 2001. [M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional, Sentencia C-1051 del 2001. [M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional, Sentencia C- 894 del 2003. [M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional, Sentencia C-149 del 2010. [M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional, Sentencia C-389 del 2016. [M.P. María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional, Sentencia T-342 del 2019. [M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez]

Tribunal Administrativo de Antioquia (Sala Tercera de Oralidad). Sentencia 2018
0125113410 [MP Martha Cecilia Madrid Roldan].

Tribunal Administrativo de Antioquia (Sala Quinta Mixta). Sentencia N° 157 del 17 de
noviembre de 2017.