

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS

BOGOTÁ VIRTUAL Y DISTANCIA

ESPECIALIZACIÓN EN ALTO GOBIERNO

TÍTULO DE LA MONOGRAFÍA

ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES ANTE LA ADJUDICACIÓN

DE TITULOS MINEROS EN COLOMBIA

Modalidad: Monografía

Autor

LUIS ENRIQUE MORALES GARCÉS

Director

GLORIA PATRICIA FIGUEROA OVALLE

Docente

EL BAGRE, ANTIOQUIA, COLOMBIA

SEPTIEMBRE 18 DE 2025

Resumen

En el presente escrito se abordó el principio de autonomía de las entidades territoriales frente a la adjudicación de concesiones mineras en Colombia, con el fin de analizar el alcance de este, especialmente frente a la fuerza vinculante de las decisiones de la Agencia Nacional de Minería respecto a la adjudicación de títulos mineros. Para ello se realizó una investigación dogmática, con la cual se pudo concluir 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 pone en peligro los derechos las comunidades.

Palabras Clave

Autonomía Territorial; Participación Ciudadana; Principios Constitucionales; Títulos Mineros.

Abstract

This article addresses the principle of autonomy of territorial entities in the granting of mining concessions in Colombia, with the aim of analyzing its scope, especially given the binding force of the decisions of the National Mining Agency regarding the granting of mining titles. To this end, a dogmatic investigation was conducted, concluding that, due to the sector's actors' failure to comply with the constitutional principles of coordination, concurrence, and subsidiarity, tensions arise between national and territorial entities that jeopardize the rights of communities.

Keywords

Territorial Autonomy; Citizen Participation; Constitutional Principles; Mining Titles.

Índice

Cuerpo del trabajo 5

Se organiza en capítulos o secciones que van progresivamente de lo general a lo particular. Se realiza la exposición de la situación, su evaluación, presentación de los datos e interpretación. Es fundamental seguir una secuencia lógica que relacione cada tema y subtema, con el fin de brindar coherencia interna en el documento y proporcionar la unicidad que dé cuenta de la temática, su análisis y los aportes generados. 6

Capítulo 1. INTRODUCCIÓN 6

Objetivos 6

Objetivo general (Título de segundo nivel) 7

Objetivos específicos (Título de segundo nivel) 7

Antecedentes (Título de segundo nivel) 7

Capítulo 2. Evaluación 8

Capítulo 3. Resultados 9

Capítulo 4. Conclusiones 9

Apéndices o Anexos 11

CAPÍTULO 1.

INTRODUCCIÓN

Este proyecto de investigación busca 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. Esto a la luz de la identificación de los principales fundamentos constitucionales, normativos, doctrinales y jurisprudenciales que sirven de orientación al tema de las concesiones mineras en Colombia. En este sentido, se pretende tomar como punto de partida los hechos ocurridos en los municipios de Jericó, Urrao, Tarso y Cajamarca a fin de comprender los efectos jurídicos esta situación. Así se pretende analizar el rol que ejercen las comunidades en relación con las entidades territoriales y la Agencia Nacional de Minería en el otorgamiento de licencias o concesiones mineras en Colombia.

En este trabajo, se plasmarán casos relevantes, que servirán como ilustración para precedentes de las tensiones en las que se han visto inmersas autoridades del orden nacional y entidades territoriales, en donde se evidencia un choque trenes en decisiones administrativas. Por ello, se hace importante, hacer un análisis crítico a partir de la tensión que existe entre la fuerza decisoria del Estado para otorgar concesiones mineras y la autonomía de las alcaldías

municipales para la aceptación, en este proyecto se pretende dilucidar la siguiente pregunta ¿
Cuál es el alcance de las decisiones de las entidades territoriales ante el otorgamiento de títulos mineros por parte del Estado en Colombia entre 2017 y 2021, y cómo se articulan las competencias de la Agencia Nacional de Minería con la participación de las comunidades locales en los municipios de Jericó, Urrao, y Cajamarca?

La idea es contextualizar la importancia del sector minero en Colombia frente al poder decisorio de las comunidades representadas en los territorios por entidades territoriales. Algunos casos, de gran relevancia, como lo sucedido en los municipios de Jericó, Urrao, Tarso y Cajamarca permiten comprender el ímpetu participativo de la comunidad

En 2017, el Concejo Municipal de Urrao, en uso de sus facultades, por medio del Acuerdo 008 de 2017, adoptó una serie de “medidas para la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”. Prohibiendo a través de un Acuerdo Municipal la minería en todo el Municipio.

En el Municipio de Jericó Antioquia, el Concejo Municipal, mediante el Acuerdo No. 09, dispuso prohibir en la Jurisdicción del Municipio, el desarrollo de actividades de minería de metálicos y minería a mediana y gran escala de los demás minerales.

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.

La metodología que se aplicará es de orden cualitativo a partir de los presupuestos del método hermenéutico. Con estas herramientas se analiza no solo la relevancia jurídica del principio de autonomía de las entidades territoriales, sino la forma como el Estado otorga concesiones mineras. Con el análisis de este problema se aportarán soluciones que sirvan como alternativas para los conflictos que surgen entre las entidades territoriales y la Agencia Nacional de Minería. Las concesiones mineras son un asunto que debe ser considerado tanto en la perspectiva los beneficios económicos que representa para el Estado y los particulares, como desde la afectación al medio ambiente, cuyo abuso pueden ser perjudicial para el futuro de las comunidades que habitan los sectores de desarrollo minero.

El análisis del contenido me permitirá presentar algunas soluciones a problemáticas fuertes ocurridas en los municipios de Jericó, Urrao, Tarso y Cajamarca entre el 2016 y 2027, donde se reflejaron dinámicos enfrentamientos entre las autoridades territoriales y entidades del orden nacional, aquí quedaron plasmados unos precedentes importantes en materia jurídica con ocasión a las facultades de los Concejos Municipales, la Agencia Nacional de Minería y el constituyente primario, es decir la Voz del Pueblo, con ello, me asiste el deber analizar todos estos fenómenos, ya que obedecen a un tema meramente democrático. También, es importante interiorizar, el rol que ocupan las comunidades y las posibles alternativas de solución para estas problemáticas, por lo tanto, surge la gran importancia en cuestionar, ***¿Cuál es el alcance del***

principio de autonomía de las entidades territoriales frente al otorgamiento de concesiones

mineras por parte del Estado en Colombia?, teniendo cuenta los sucesos ocurridos en los años 2017 y 2021 en los Municipios de Jericó, Urrao, Tarso y Cajamarca, desde aquí, identificar principios genéricos.

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.

Adicionalmente, emplear el método de investigación dogmática, permite estudiar las normas, regulaciones, principios legales y constitucionales en que se funda la minera en Colombia, de modo tal que posibilita su interpretación rigurosa, así como la aplicación que se les da a dichas disposiciones en un contexto real, como en el caso del Código de Minas y sus disposiciones normativas en materia minera. Lo anterior teniendo en cuenta la definición dada por Núñez (2014) acerca de dogmática jurídica, en la cual precisa que la misma 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.” (pág.

3), entender de esta forma el método de investigación seleccionado es esencial para garantizar que las conclusiones a las cuales se llegue en la presente monografía sean sólidas y confiables, teniendo en cuenta especialmente que en el plano legal es probable caer en ambigüedades si no se cuentan con los conocimientos teóricos necesarios para la lectura e interpretación de la norma. La elección del método de investigación dogmática se justifica en función de su idoneidad para abordar el objeto de estudio de la presente monografía, su enfoque en la interpretación de normas legales y su capacidad para proporcionar resultados sólidos y relevantes en el ámbito legal, puesto que esta metodología brinda 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.

OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar el alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales frente a la adjudicación de concesiones mineras en Colombia en los Municipios de Cajamarca, Jericó y Urrao entre los años 2017 y 2021.

Objetivos específicos

Identificar los fundamentos constitucionales, normativos y doctrinales que regulan la autonomía territorial y el otorgamiento de concesiones mineras en Colombia, así como los pronunciamientos jurisprudenciales relevantes de la Corte Constitucional.

Analizar los conflictos y tensiones surgidos en los municipios de Jericó, Urrao, y Cajamarca, evidenciando cómo se articulan la participación comunitaria y las competencias de la Agencia Nacional de Minería en la concesión de licencias mineras.

Proponer alternativas y lineamientos jurídicos que permitan equilibrar la autonomía territorial, la participación de las comunidades y la regulación de la actividad minera en Colombia.

ANTECEDENTES

La investigación aquí planteada está estructurada a partir del análisis documental con el objeto de comprender el papel de la autonomía territorial en el proceso de adjudicación de concesiones mineras. No es la primera vez que esta problemática es investigada. Sin duda, existen libros, artículos, ensayos, investigaciones, tesis que indagan sobre la problemática que origina la explotación de los recursos y, en particular, sobre minería. A continuación, daré cuenta de las principales investigaciones que se han ocupado de este problema. Al final, explicaré cuál es la nota diferenciadora de este proyecto de investigación respecto de investigaciones previas.

En el artículo titulado *“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”* de Sanabria-Hernández (2015) se analiza el problema de la inexistencia de representación por parte de las entidades territoriales en el otorgamiento de licencias de exploración y explotación de proyectos extractivos. Este texto resalta la falta de equilibrio jurídico entre entidades de orden nacional y municipal para que, de manera coordinada y concurrente, se puedan armonizar las directrices decisorias en todo lo concerniente al desarrollo de la actividad minera en determinados territorios.

En el texto titulado *“Tensiones entre democracia, soberanía y Estado de Derecho: Cajamarca y la consulta popular”* de Pabón, Aguirre y Giraldo (2019) se analiza, a partir de los distintos enfoques sobre la democracia, la reacción social a un proyecto de exploración minera en Cajamarca (Tolima) en el año 2017. Los habitantes del territorio, en una consulta popular, se opusieron a la minería en su localidad con una mayoría del 97%. La Corte Constitucional ha

planteado que una consulta popular no puede frenar un proyecto minero. Esta posición abre una brecha difusa, pues la fuerza vinculante de las decisiones soberanas populares, en el marco de la defensa de intereses colectivos en los territorios, deja un aire de incertidumbre frente al rol de la participación ciudadana en Colombia.

El texto *“Prohibición de las actividades mineras como manifestación del ejercicio de la autonomía municipal: ¿avances o retrocesos?”* de Argumedo López y otros (2019) realiza un estudio de la Sentencia C-273 del 2016. Esta providencia dejó sin efectos el artículo 37 del Código de Minas que prohibía a las autoridades regionales y locales determinar zonas excluidas para el desarrollo minero. El artículo expone la importancia de la promoción y protección del derecho a la participación democrática, pues procura enaltecer escenarios en los que sean consideradas, de manera efectiva, las decisiones y las perspectivas de las comunidades. El contenido de la sentencia citada es ampliamente analizado, pues se trata de una decisión que excluye del ordenamiento jurídico la norma que limita el ejercicio de potestades dadas directamente por el constituyente primario, da supremacía a la intervención unilateral del gobierno central para adoptar decisiones de índole minero y pone en riesgo el ejercicio de la autonomía territorial en Colombia frente a las concesiones mineras.

Finalmente, el artículo *“El ordenamiento territorial y la actividad minera: la inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001”*, de Cangrejo Bocanegra (2020), evidencia el conflicto que ha enfrentado a municipios y el Gobierno Nacional frente a la actividad minera desarrollada en los territorios. Esta situación ha imposibilitado a las autoridades locales la definición o selección de sus territorios en relación con los usos de sus suelos. Además, resalta

que la Corte Constitucional, de manera indirecta, ha ubicado a la actividad minera por encima del principio de autonomía territorial provocando choques unilaterales que generan incertidumbre al momento de materializar directrices sobre la vocación del suelo.

Los antecedentes ya mencionados, evidencian la jerarquía que el poder ejecutivo impone sobre las herramientas de participación ciudadana y los representantes de los municipios. Además, reduce el alcance del derecho de participación democrática expresado en la manifestación de la voluntad política de las comunidades habitantes de las zonas de impacto. Los hechos descritos conducen y subrayan la supremacía del Gobierno Nacional para decidir sobre dicotomías que genera el otorgamiento de títulos mineros en Colombia. Este trabajo de investigación se diferencia de los demás en el análisis puntual de hechos ocurridos en los municipios de Tarso, Urrao, Jericó y Cajamarca que, de manera paulatina, sucedieron entre los años 2017 y 2021. Asimismo, aporta soluciones a las problemáticas que hoy genera ese tipo de enfrentamientos en la perspectiva según la cual deberían ser las comunidades que por décadas han poblado esos territorios, las llamadas a decidir acerca de la vocación de sus asentamientos.

CAPITULO 2.

EVALUACIÓN

En este trabajo de investigación propongo un estudio dogmático con el propósito de analizar el alcance de las concesiones mineras en Colombia a partir del principio de autonomía, el cual estructura la configuración normativa de las entidades territoriales. Con base en el análisis de distintos materiales reconstruiré posturas a favor y en contra de la minería y, al

mismo tiempo, el alcance de la autonomía de entidades territoriales en pro del desarrollo de sus territorios. En estos términos, formularé consideraciones crítico-analíticas que servirán como guía académica para encauzar la minería en las zonas de impacto de un proyecto extractivo mineral y evaluar la forma como interviene el principio de la autonomía territorial.

Este tipo de estudios, proponen una orientación académica que ayuda a discernir, desde varias posiciones jurídicas, problema de la minería en Colombia. Una investigación dogmática permite no solo dar cuenta de los procesos de otorgamiento de licencias sino presentar consideraciones críticas. Así abordaré un problema complejo en el derecho colombiano, el cual presenta dicotomías. El análisis sistemático del problema de investigación permite buscar soluciones y, por supuesto, argumentar alternativas de transformación en el ámbito del derecho administrativo. El problema de investigación se enmarca en el derecho minero que, a ciencia cierta, es una vertiente cuya actividad es reglada por normas generales. Todo su andamiaje jurídico depende de las manifestaciones de la voluntad política de la administración pública.

El método se justifica en una propuesta de investigación no solo porque permite conocer el derecho vigente sino porque abre la posibilidad de optimizarlo, es decir, de formular propuestas de lege ferenda (Courtis, 2009). La minería es una práctica que produce reacciones incompatibles y, en muchos casos, inconciliables. En este sentido, el debate es controvertido y genera una serie de opiniones basadas en pensamientos económicos y políticos. Los

participantes en la discusión tienen un análisis crítico y defienden distintas posturas. La idea es generar un proceso investigativo que, al final, a partir de conclusiones, defina lineamientos jurídicos que se configuren orientaciones interpretativas que llenen vacíos y propongan solucionar problemas que vive diariamente el espectro decisorio tanto a nivel municipal como nacional.

El enfoque de la investigación que se pretende desarrollar es de corte descriptivo y crítico. En este sentido, la recolección de datos busca elaboraciones detalladas de naturaleza descriptiva que recogen una amplia y diversa información con relación a un prolongado periodo de tiempo. Mediante las descripciones de los fenómenos analizados, a saber, municipios de Tarso, Urrao, Jericó y Cajamarca, es posible explicar procesos e identificar principios genéricos.

El objeto de estudio pertenece los ámbitos del derecho constitucional, minero, administrativo y ambiental, pues aborda la participación ciudadana en el contexto de la minería en Colombia. El método que utilizaré para desarrollar la investigación es hermenéutico, es decir, interpretativo. La idea es comprender no solo la relevancia jurídica del principio de autonomía de las entidades territoriales, sino también la forma como la Agencia Nacional de Minería, interviene el tema de las concesiones a través de sus competencias. Así podré analizar las tensiones jurídicas de dos presupuestos que se contraponen y, por ende, explorar e identificar posibles soluciones que permitan superar las controversias que han surgido a raíz del problema suscitado entre las comunidades y los operadores de estos proyectos de minería.

La recolección de la información se hará a partir de la lectura de fuentes primarias y secundarias. Esto con el fin de hacer un contraste entre los aportes constitucionales, jurisprudenciales y doctrinales que sirven de orientación tanto al tema del derecho ambiental como al desarrollo de la minería. El análisis de la información se hará mediante i) la identificación de los aportes doctrinales y antecedentes jurídicos; ii) el examen de los presupuestos normativos respecto de las licencias ambientales para proyectos mineros en Colombia; iii) el estudio riguroso de la jurisprudencia de la Corte Constitucional a través del desarrollo de fichas hermenéuticas; iv) el análisis del principio de la autonomía de las entidades territoriales, v) la revisión de la forma en que la Agencia Nacional de Minería otorga las concesiones mineras en Colombia y el cumplimiento de los requisitos que orientan dicha autorización y vi) la relación entre el principio de autonomía de las entidades territoriales y la adjudicación de concesiones mineras en Colombia.

A partir de los diferentes aportes jurídicos, utilizaré fichas hermenéuticas con el fin de analizar la información recopilada para la solución del problema de investigación. Las fichas servirán para tener una mejor aproximación a las leyes, la doctrina y la jurisprudencia. El análisis de contenido me permitirá presentar algunas soluciones a problemáticas semejantes a lo sucedido en los municipios de Jericó, Urrao, Tarso y Cajamarca. El rol que ocupan las comunidades y las posibles alternativas de solución para estas problemáticas dejan enseñanzas

con el fin de corregir situaciones tanto en la forma en que se intervienen los espacios naturales como también la disposición de los recursos, entre otros.

Pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional frente a la autonomía de las entidades territoriales y la ejecución de proyectos mineros en Colombia

El 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.

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 entes 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, distinción que se abordará en el párrafo siguiente a partir de lo establecido por la Corte Constitucional. 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, mismo que el pasado 28 de diciembre de 2021 fue prorrogado por dos años más, concediendo con ello 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 (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.” (pág. 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 subsidiaridad, 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 tomada 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.

2.1.6 Autonomía de las entidades en Colombia: el caso de Cajamarca (Tolima), Urrao y Jericó (Antioquia)

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 (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, y que ello “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.” (pág. 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.

2.2.1 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 compaginación 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.

2.2.2 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

“Prohibir 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 Urrao 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.

Entidades territoriales, titulares mineros y habitantes de las zonas de influencia de desarrollo de las concesiones

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.

Empezaremos, entonces, por enunciar una definición de la categoría “ciudadanos” que permita comprender lo que la misma implica en el contexto estudiado. Para efectos de entender a qué se refiere dicha categoría, se cita a continuación el concepto del Instituto Nacional Electoral (INE) (s.f.) de México, en el cual se indica que ser un ciudadano “significa ser miembro pleno de una comunidad, tener los mismos derechos que los demás y las mismas oportunidades de influir en el destino de la comunidad, asimismo supone obligaciones que es lo que hace posible el ejercicio de los derechos.”

Del anterior concepto se logra inferir que en la categoría “ciudadanos” se encuentran incluidas todas aquellas personas que en razón a tener nacionalidad colombiana y haber cumplido los 18 años, son titulares de derechos y deberes políticos, dentro de los cuales destacan la facultad para elegir y ser elegidos, facultades que en sí mismas constituyen las representaciones primarias de la participación ciudadana. Ahora bien, a pesar de que a lo largo del texto se utiliza dicha expresión para referirse a la población que puede verse más afectada por el desarrollo de proyectos extractivos en las zonas que habitan, se debe tener en cuenta que dicha población generalmente se trata de afrodescendientes y/o poblaciones indígenas con asentamiento en zonas susceptibles de afectación minera, razón por la cual en el presente

escrito, cuando se hace referencia a “ciudadanos” debe entenderse que se habla acerca de estos dos tipos de comunidades, es decir, afrodescendientes y poblaciones indígenas, las cuales son además sujetos de especial protección del Estado.

Por otra parte, y retomando el principio de coordinación, se tiene que este 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 “promover, 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, convenio con el cual 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.); en busca de que desde la Gobernación de Antioquia con el personal y recursos que cuenta la misma se adelanten las labores necesarias para el trámite, vigilancia y control de las actividades mineras, lo que 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 tomadas 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), sino que representan una colaboración entre dos entidades del orden central, es decir, adscritas a la rama ejecutiva del poder público, donde la central (ANM), delega a la departamental el ejercicio de sus facultados en el departamento en vista de que no cuenta con el personal ni presupuesto necesario para contar con una oficina propia 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, teniendo en cuenta que, como lo indica Fuentes López, et al. (2021), a pesar de que en una gran parte del territorio nacional se llevan a cabo prácticas mineras, esto no es un sinónimo de que en dichos territorios estas prácticas incidan de manera positiva en los “departamentos con alta participación de PIB minero en el PIB total, [estos] presentaron niveles altos de pobreza, bajo índice de desarrollo humano y bajo desempeño municipal. El PIB minero no disminuye la desigualdad, incluso puede aumentarla” (pág. 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 (PND) 2022 – 2026 enfocadas a la mejora de la productividad y la economía de los pueblos y las comunidades étnicas, para que por medio del empleo de la consulta previa puedan 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 significar 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, lo que 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 las 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 hasta este punto 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.

De otro lado, 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.

CAPITULO 3.

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.

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.

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.

Implementación de modelos 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.

Es válido proponer desde los municipios productores, una **política pública** en materia minera, que tenga de base estrategias que otorguen una visión clara esta actividad en determinado territorio, estas pueden ser, la actualización de sus instrumentos de ordenamiento para desde allí establecer donde se puede o no hacer minería, es importante descentralizar la agencia nacional de minería, es decir que se instale una oficina de la ANM en los municipios mineros

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.

Desde el Gobierno Central, se debe crear una iniciativa propositiva para debatir en el congreso de la Republica, en donde surja una modificación legislativa, para transformar la ley 685 de 2001, para que incluya un acápite normativo que le otorgue obligatoriedad y cumplimiento a la ley para darle coerción a la audiencia de concertación minera en las fases de requisitos para la adjudicación de títulos mineros, toda vez que, al día de hoy, la figura de este escenario es un convidado de piedra, y deslegitima el principio de autonomía territorial en donde se desarrollan verdaderamente los proyectos mineros o donde se generan los grandes impactos, como políticos, sociales, culturales, económicos. Es importante en esta fase que las entidades de la nación en este caso, Agencia Nacional de Minería, antes de otorgar los títulos mineros, pongan a consideración con las comunidades que habitan las zonas de impacto o las entidades territoriales, decidan en un escenario participativo y democrático y para ellos es loable la explotación de recursos naturales no renovables en su territorio.

Desde una mirada de alto gobierno, en la estructura de orgánica del estado se debe incorporar los consejos territoriales mineros, escenarios comunitarios donde converjan diversos actores, tales como: indígenas, negritudes, autoridades ambientales, mineros de subsistencia, juntas de acciones comunales, compradores de oro, autoridades municipales, fuerza pública ect.

En este espacio se debe debatir sobre temas prioritarios de la zona, como el uso de los suelos, los planes de ordenamiento, educación ambiental, desarrollo sostenible, economía minera, participación ciudadana. Esto estadió, permitirá la consagración de un órgano consultivo decisorios que acerque a los gremios locales con los solicitantes de títulos mineros y entidades de la nación, en aras de garantizar un ejercicio democrático gubernamental para abordar acciones, planes, estrategias que vayan al pro del desarrollo y el dinamismo de cada territorio.

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), Santiago. Recuperado de <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 Coutis, 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>

Instituto Nacional Electoral (INE). (s.f.). ¿QUÉ ES SER CIUDADANO/A?. Instituto Nacional Electoral. Recuperado de <https://ijpc192.juridicas.unam.mx/que-es-ser-ciudadano-y-que-es-ser-ciudadana/>

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 concurrencia 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. Recuperado de <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, CJ (2017). Análisis de las consecuencias ambientales y económicas que genera la minería en Colombia. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/16612>.

Mora Cruz, Geraldine. (2023). Estado actual de la Minería en Colombia y la identificación de impactos. Recuperado de: <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. *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (6), 245-260. Recuperado a partir de <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* N° 32, 69-107. Recuperado de 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](https://www.registraduria.gov.co/-Consulta-Popular-2017)

Revista Semana. (2015). Caída de precios pone fin a la fiesta petrolera. Artículo 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, Gustavo, Frasser Camargo, James, & Andapiña Acosta, Deisy. (2017) DESARROLLO SOSTENIBLE, MODELO EXTRACTIVISTA E INVERSIÓN EXTRANJERA EN COLOMBIA. Revista de Economía del Caribe, (19), 60-78. Recuperado el 10 de agosto de 2023, de 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., Rozo, 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.

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.

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.