

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS – Especialización en Derecho Administrativo

**EL CONFLICTO NACIÓN – REGIÓN EN MATERIA MINERA:
EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL¹**

**THE CONFLICT NATION – REGION IN MINING MATTER:
EFFECTS OF TERRITORIAL DESCENTRALIZATION**

Oscar Andrés Velásquez Torres²
Zaida Vianney Rodríguez Rodríguez³
Heidy Lissette Santos Lozano⁴

Resumen

Es común escuchar en Colombia toda clase de pronunciamientos sobre si la minería es positiva o negativa para el desarrollo del país, de ahí que, como un discurso que muchas veces logra convencer, se han llegado a prohibir, por parte de diversas autoridades regionales y locales, actividades mineras que habían sido autorizadas con el cumplimiento de todos los requisitos de ley.

Por otro lado, y ante la existencia de controversias en sede judicial, suscitadas por el otorgamiento de licencias de explotación minera en zonas que se encuentran bajo especial protección ambiental, resultó pertinente analizar el ejercicio de las funciones desarrollado por las autoridades ambientales encargadas de la administración y conservación de los recursos naturales y de la Agencia Nacional de Minería, cuyo fin es la administración de los recursos minerales. Este trabajo pone de presente la existencia de un verdadero conflicto de competencias entre las autoridades central y regional; para lograrlo, se emplearon pronunciamientos de la jurisdicción contenciosa administrativa que permitieron dar luces

¹ El presente trabajo de investigación es presentado como trabajo de grado de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

² Nacido en Bogotá en 1992, abogado de la Universidad Católica de Colombia. Actualmente funcionario en la Oficina de Contratación del Centro Metalmecánico del SENA, regional Distrito Capital.

³ Nacida en 1989 en Yopal (Casanare en 1989), abogada de la Universidad Santo Tomas de Bogotá. Actualmente trabaja como abogada de Contratación en el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón.

⁴ Nacida en 1988 en Natagaima (Tolima), abogada de la Universidad Libre. Se desempeña en la actualidad como coordinadora jurídica de La Fiduprevisora S.A.

frente a este tema, así como artículos que dieron cuenta de la existencia del problema actual. Se concluyó que la solución es comprender que las competencias que desarrollan las entidades territoriales y la nación deben desempeñarse de manera armónica y solidaria para alcanzar el tan anhelado bien general; así mismo, que el desarrollo de una minería responsable, que busque el cumplimiento de sus finalidades, debe generar el menor impacto ambiental y reparar los daños que se generen.

Abstract

It is recurrent to hear in Colombia all kinds of pronouncements about mining is positive or negative for the country development, hence as a discourse that many times manages to convince, has been banned, by different regional and local authorities, mining activities that have been authorized with the fulfillment of all the requirements of law.

On the other hand, it is pertinent to analyze the exercise of the functions performed by environmental authorities, as responsible for the administration and conservation of natural resources, and the National Mining Agency, in charge of managing of mineral resources, in the presence of controversies at judicial headquarters, aroused by the granting of mining exploitation licenses in areas that are under special environmental protection.

This work allows it to show the existence of a real conflict of competences between the central and regional authorities, in order to achieve this, were implemented pronouncements of the contentious administrative jurisdiction in this regard, which allowed it to confront this subject, as well as some articles that show the existence of this current problem.

It is concluded that the solution to this problematic is to understand that the competences developed by the territorial entities and the Nation, must perform harmoniously and in collaboration, to achieve the much desired general good; also develop a responsible mining that seeks the fulfillment of its purposes and the same time generate the least environmental impact and repair the damages that are generated.

Palabras clave

Conflicto de competencias, desarrollo económico sostenible, licencia de exploración minera, jurisdicción contencioso administrativa, área de protección ambiental.

Keywords

Conflict of competence, sustainable economic development, mineral exploration license, contentious administrative jurisdiction, environment protection area.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia designó, en cabeza del Estado, la titularidad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables que allí reposan, y es la Agencia Nacional de Minería la entidad encargada de la administración de los recursos minerales y otorgar los títulos de explotación minera; con actividades como el control de la exploración y la explotación minera (Constitución política de Colombia, 1991).

A pesar de lo anterior, no parece ser una potestad absoluta, toda vez que alcaldes y gobernadores intervienen en la administración de recursos naturales, sin argumentos distintos a la conservación ambiental. Así, han llegado a prohibir la explotación minera en sus territorios, aun cuando ya hay títulos que facultan dicha actividad a concesionarios que los han obtenido; a esto se suma la intervención de autoridades ambientales que demandan en sede judicial el otorgamiento de dichos títulos por considerar que los mismos se otorgan para ser ejecutados en zonas de protección ambiental, las cuales deberían estar excluidas de toda actividad relacionada con exploración y explotación minera.

Por lo expuesto, y al ser un tema vital para el desarrollo nacional, pretendemos resolver el siguiente cuestionamiento: ¿En qué consisten los conflictos de competencia que se presentan en el trámite del otorgamiento de licencias de explotación minera en el sistema jurídico colombiano?

Nuestro método se basará en la búsqueda de diversos tipos de actos públicos. Por un lado, será necesario indagar sobre la legislación en materia del otorgamiento de licencias de explotación minera (Ley 685 de 2001), junto con ejemplos de este tipo de actos administrativos. Así mismo, nos apoyaremos en decisiones judiciales con la intervención de la Agencia Nacional de Minería y las corporaciones autónomas regionales, en las que se discuten licencias otorgadas y los derechos adquiridos de los concesionarios. Por otra parte, se hace una indagación sobre las diversas manifestaciones populares y de autoridades regionales frente al caso materia de investigación.

Normatividad colombiana vigente para la expedición de títulos mineros

La Ley 685 del 15 de agosto de 2001, por medio de la cual se expide el Código de Minas, tiene como objetivo fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país (Congreso de la República de Colombia, 2001).

Este código regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares, y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo y el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada. Se excluyen la exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se regirán para las disposiciones especiales sobre la materia. (Congreso de la República de Colombia, 2001).

Las reglas y principios consagrados en este código desarrollan los mandatos de los artículos 25 y 80, del parágrafo del artículo 330 y de los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución nacional, en relación con los recursos mineros, en forma completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente. En consecuencia, las disposiciones civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este código solo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga o por aplicación supletoria a falta de normas expresas (Congreso de la República de Colombia, 2001).

De igual manera, se establecen los requisitos, formalidades, documentos y pruebas definidos expresamente en este código para la presentación, trámite y resolución de los negocios mineros en su tránsito administrativo hasta obtener su perfeccionamiento, los cuales serán los únicos exigibles a los interesados. Igual principio se aplicará en relación con los términos y condiciones establecidos en este código para el ejercicio del derecho a explorar y explotar minerales y de las correspondientes servidumbres.

De conformidad con el artículo 84 de la Constitución política, ninguna autoridad podrá establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para la procedencia de las propuestas o para la expedición, perfeccionamiento y ejercicio del título minero, sin perjuicio de la competencia de la autoridad ambiental (Constitución política de Colombia, 1991).

Con el fin de aclarar conceptos, es importante manifestar que la licencia de exploración minera es el título que confiere a una persona el derecho exclusivo a realizar trabajos para establecer existencia de yacimientos de minerales y reservas dentro de una zona determinada; y que la licencia de explotación minera es el título que le otorga a una persona la facultad exclusiva de explotar los depósitos o yacimientos de minerales en un área determinada.

Problemática minera proyecto La Colosa

Uno de los muchos ejemplos de la problemática minera que afronta nuestro país es el proyecto denominado La Colosa, desarrollado en el municipio de Cajamarca (Tolima). Dicho proyecto inició actividades de exploración en el año 2007 bajo los contratos de concesión mineros CGF-151, EIG-163 y GGL-09261X, otorgados por Ingeominas, hoy Agencia Nacional de Minería, a la firma Kedahda S.A., hoy AngloGold Ashanti S.A. (en adelante, AngloGold).

Con la adjudicación de los títulos mineros, la Corporación Autónoma Regional del Tolima, en adelante Cortolima, otorgó concesiones hídricas a la sociedad AngloGold en diciembre de 2007, bajo las resoluciones 1648 y 1667 de 2007, para uso minero y doméstico, es decir, para el desarrollo del proyecto de exploración minera La Colosa y para el abastecimiento doméstico de las personas que lo desarrollan. El mismo año, Cortolima expidió permisos de concesiones hídricas a AngloGold y solicitó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible certificación de sustracción del área de reserva forestal del proyecto minero “La Colosa”; ante lo cual, y previa verificación realizada por el ministerio, se estableció que un área donde se desarrollaba el proyecto minero se encuentra al interior de una zona de reserva forestal central zonificada y delimitada en la Ley 2 de 1959; adicionalmente, la entidad manifestó que no encontró en sus registros ninguna solicitud de sustracción de reserva forestal central realizada por AngloGold.

En consecuencia, el representante legal de AngloGold Ashanti Colombia S.A., mediante oficio radicado ante el ministerio con el No. 4120-E1-20644 de febrero 25 de 2008, presentó solicitud para la sustracción de la zona de reserva forestal central de un área de 515,75 hectáreas, definida en los contratos de concesión EIG 163, GGF 151 y GLN09261X suscritos entre Ingeominas y la Sociedad Kedahda S.A. (AngloGold Ashanti Colombia S.A.).

Debido a la solicitud de AngloGold, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Resolución 0814 de 2009, aprobó:

[...] Efectuar la sustracción parcial y temporal de una superficie de 6.39 hectáreas de la Reserva Forestal Central para adelantar los estudios y demás actividades relacionadas con la fase de exploración minera, de acuerdo con lo definido en el Código de Minas Ley 685 de 2001, requeridos por la empresa ANGLOGOLD ASHANTI S. A, en el marco de los contratos de concesión identificados con los números GGF-151, EIG-163 y GGL-09261X, suscritos con INGEOMINAS... (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2009)

Con ocasión del impacto ambiental que provocó el proyecto minero denominado La Colosa, el señor Juan David Ceballos Ramírez, en ejercicio de la acción popular, solicitó al Tribunal Administrativo del Tolima 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, relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, que considera se vulneraron por las entidades Ingeominas, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Cortolima y AngloGold Ashanti S.A.

En dicha acción popular, identificada con radicado 73001-23-33-000-2011-00613, Ceballos Ramírez, solicitó al tribunal lo siguiente:

Suspender todas las licencias otorgadas a la empresa AngloGold, en desarrollo del proyecto minero denominado La Colosa ubicado en Cajamarca (Tolima), una vez el fruto de las respectivas investigaciones científicas con respecto al impacto ambiental y la recuperación de la flora, fauna y recursos hídricos afectados con la ejecución del proyecto, considere o no que es viable en materia ambiental.

Ordenar un estudio especializado en el factor ambiental, con el cual se pueda verificar que el proyecto minero “La Colosa” se puede ejecutar, esto con el fin último de proteger el derecho a gozar de un ambiente sano: flora, fauna, recursos hídricos y demás que se encuentren dentro del territorio donde se desarrolla el proyecto minero.

Ordenar a las entidades del orden nacional y territorial, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) ejercer el correcto control ambiental sobre las actividades mineras ejecutadas en el proyecto La Colosa, y además tener una estrecha relación con las consecuencias del estudio especializado en materia ambiental, para así colaborar con las posibles soluciones de protección ambiental y equilibrio ecológico nacional.

Decretar las medidas que sean necesarias de carácter sancionatorio, o de compensación por daños ambientales, que se puedan causar con ocasión del desarrollo del proyecto minero y que han sido previamente autorizadas por las entidades accionadas.

Establecer el pago de incentivos, en relación con lo establecido en la jurisprudencia o en la ley, según sea el caso (Acción popular, 2016).

Como hechos, el señor accionante Juan David Ceballos Ramírez, manifestó lo siguiente:

El Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas), hoy Agencia Nacional de Minería, otorgó los contratos de concesión mineros CGF-151, EIG-163 y GGL-09261X a la sociedad Anglogold.

La Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no han ejercido el correcto control y protección ambiental en relación con el desarrollo del proyecto autorizado según los contratos de concesión minera antes mencionados.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sancionó a la sociedad Anglogold por incumplir normas ambientales en desarrollo del proyecto denominado La Colosa.

El área de exploración y explotación donde se desarrolla el proyecto minero, está protegida constitucionalmente por tratarse de un área de reserva forestal central.

El proyecto minero La Colosa no cuenta con los estudios especializados para ser objeto de verificación legal, ambiental, equitativa y ecuatoria (Acción popular, 2016).

Por otra parte, es importante señalar la contestación a la acción popular hecha por cada una de las entidades demandadas:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el orden nacional, se contrapone a las pretensiones de la acción popular invocando que no ha transgredido ningún derecho

colectivo expuesto en las pretensiones, que aunque es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, y además el dirigente del sistema nacional ambiental, ejerce todas sus funciones en el sentido nacional, y que son finalmente las corporaciones autónomas regionales, en este caso Cortolima, las que desarrollan y ejecutan estas políticas ambientales en el área de su jurisdicción. Agregado a lo anterior, los contratos de concesión minera conferidos por el Instituto Colombiano de Geología y Minería a la sociedad Anglogold para el desarrollo del proyecto La Colosa, no son de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ya que esa facultad se la otorga la ley a Ingeominas, hoy Agencia Nacional de Minería, entidad idónea para autorizar la exploración y explotación de los recursos mineros del país. Aparte, no se encuentra demostrada la violación a los derechos colectivos expuestos en las pretensiones (Acción popular, 2016).

La Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) contesta que con la expedición de la Resolución No 1765 del 20 de abril del 2011, en la cual declaró el agotamiento del recurso hídrico en la cuenca del río Coello (zona donde se encuentra el proyecto minero La Colosa), la única finalidad fue la de garantizar el derecho a este recurso natural y el suministro de una forma idónea y razonable. Debido a esto, ha sido cuestionada a nivel nacional por el control y manejo ambiental que se le ha dado a la exploración minera del proyecto La Colosa; además, alude que como entidad ha ejecutado las diligencias administrativas y sancionatorias que son propias de su idoneidad y ha ejercido todas y cada una de las funciones asignadas en la ley, por lo tanto, no ha violado derechos colectivos expuestos en las pretensiones. Añade Cortolima que la entidad colabora con las pretensiones de la acción popular, siempre y cuando los efectos del fallo no afecten sus intereses (Acción popular, 2016).

El Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) contesta que se estableció un régimen de transición y traslado, estipulado en el Decreto 4131 del 3 de noviembre del 2011, y que en virtud de ello se trasladan sus competencias sobre minería al Servicio Geológico Colombiano hasta el momento en que entre en funcionamiento la Agencia Nacional de Minería. Indica además que Cortolima, antes de la expedición de la Resolución 0814 de 2009, en la cual se aprobó sustracción parcial y temporal de una superficie de 6.39 hectáreas de la reserva forestal central en una zona donde se desarrolla el proyecto minero La Colosa, otorgó dos concesiones hídricas en el año 2007 a la sociedad Anglogold con fines domésticos y mineros para la exploración del mismo proyecto, y que por tal circunstancia se consideraron factibles las zonas de ubicación de los títulos mineros No. CGF-151, EIG-163 y GGL-09261X, otorgados por esa entidad para autorizar la etapa de exploración (Acción popular, 2016).

Adicional refiere que, de acuerdo con los estudios realizados por la autoridad ambiental y en concordancia con la audiencia pública celebrada el 20 de febrero de 2009, se evidenció anuencia con respecto al desarrollo del proyecto minero La Colosa, por lo que otorgó los

títulos mineros para el mencionado proyecto en aras del interés público y el desarrollo sostenible, es decir, con el fin de fomentar la industria minera que conlleva al desarrollo económico del país; de tal manera que pretender la nulidad de los títulos mineros otorgados sería como desconocer el Código de Minas. Añade también que se ha realizado el correcto control y seguimiento a los mencionados títulos mineros, y que no existe ningún tipo de responsabilidad por parte de esa entidad ya que de forma idónea se han aplicado las leyes que rigen la materia minera. Por lo antes expuesto, solicita se desatiendan las pretensiones, ya que en su actuar no ha violado ningún derecho colectivo (Acción popular, 2016).

A su turno, AngloGold sostiene que no se deben conceder las pretensiones de la acción popular porque la autorización y el desarrollo de los títulos mineros han contado con los estudios especializados exigidos por la legalidad colombiana, por tanto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible autorizó la sustracción de un área de reserva forestal que se encontraba dentro del proyecto minero La Colosa; además, Cortolima expidió permisos de concesiones hídricas para desarrollo del mismo, que las autoridades ambientales colombianas han realizado el control pertinente a los títulos mineros, que el proyecto se encuentra en etapa de exploración y por tanto aún no se sabe con certeza si avanzará a la etapa de explotación. Expresa también que no se ha generado ningún daño ambiental con ocasión del proyecto y que prohibir la minería sería desconocer la Constitución y la ley.

Asegura que el oficio del 25 de julio de 2011, elevado por la Contraloría General de la Republica, solamente es de carácter preventivo, es decir, para que las autoridades ambientales tengan en cuenta las precauciones que en opinión de la Contraloría deberían adoptar, que se evidencia que no hay un daño al medio ambiente por parte de AngloGold ya que no existe un proceso de responsabilidad fiscal en contra de ellos por afectar el medio ambiente en desarrollo de la etapa de exploración del referido proyecto (Acción popular, 2016).

La Agencia Nacional de Minería (ANM) indica que para el caso concreto se ha cumplido a cabalidad con todas las exigencias legales en materia ambiental, y que se ha realizado el correcto control y seguimiento a las obligaciones estipuladas en los títulos mineros No. EIG-163, GGF - 151 y GLN-09261X, otorgados a la sociedad AngloGold, para etapa de exploración en el proyecto denominado La Colosa. Que dichos títulos se otorgaron en aras del interés público, por lo tanto, se fomenta el desarrollo económico del país, observando los principios legales; que no se ha vulnerado ningún derecho colectivo expresado en las pretensiones de la acción popular, y que, por el contrario, su actuar se enmarca en lograr la efectividad de la administración del recurso minero, el desarrollo sostenible y el correcto aprovechamiento de los recursos naturales no renovables (Acción popular, 2016).

El Servicio Geológico Colombiano fundamenta que de acuerdo con el Decreto 4134 de 2011, la Agencia Nacional de Minería es la entidad competente en la materia, por lo que se debe excluir al Servicio Geológico Colombiano del presente caso (Acción popular, 2016).

Con base en lo señalado, el magistrado ponente, Carlos Leonel Buitrago Chávez, reconoce la importancia de la zona en lo que respecta al recurso hídrico, el bosque de niebla y toda su flora y fauna. Argumenta que desde que se dio inicio al proyecto minero sin analizar muchas variables, como el hecho de que en la zona donde se desarrolla existen especies animales y algunas de ellas en peligro de extinción, y que no es clara la forma en que se afrontaría tal problemática, pues, se proponen actividades en cuanto a educación ambiental a contratistas del proyecto, salvamento, medidas coercitivas, es decir, no se indica cómo se piensa "salvar" a los individuos de la fauna silvestre, dónde serán reubicados, por cuánto tiempo, y luego, cómo se haría su regreso, en caso de ser posible (Acción popular, 2016).

Así mismo, se pone de presente que en las etapas de planeación, adecuación, construcción, perforación y desmantelamiento, sin duda, se presentarán impactos en la cobertura vegetal, biodiversidad y la dinámica del ecosistema; aparte de deslizamientos y desplazamientos de la fauna. En estas condiciones, parece no ser posible la recuperación de la zona y por ello se podría acudir a la figura de la compensación en otro lugar; aun peor sería si de la exploración se determina que es viable pasar a la etapa de explotación. Ante tal situación, se debería iniciar el trámite de sustracción definitiva de la reserva forestal y de la licencia ambiental.

Por lo reseñado, que consideramos son las circunstancias más relevantes del caso, el magistrado ponente resolvió suspender toda actividad minera y de infraestructura en la zona determinada en la Resolución 0814 de 2009; así mismo, estableció que dicha suspensión no se haría efectiva si dentro del término de seis meses, luego de ejecutoriada la sentencia, se allegaba un dictamen científico que garantice la protección de los derechos difusos durante todo el tiempo que durare el proceso de exploración, y de explotación, si fuera el caso.

Dicho lapso se justifica en la medida que durante el mismo las entidades accionadas deben probar que la actividad que ejecuta Anglogold no genera daños irreversibles al medio ambiente, que la franja de terreno efectivamente pueda restituirse en parecidas condiciones ecológicas a las que tenía antes de la intervención, que todos los controles, monitoreo y obligaciones de protección ordenadas por las entidades ambientales (Minambiente y Cortolima) se estén cumpliendo a cabalidad y que ellos son efectivos y suficientes para proteger el medio ambiente, en especial los recursos de flora, fauna e hídricos que nutren otros sectores. Adicionalmente, que se evidencie en dicho informe que no van a tener alteraciones en cuanto a la cantidad y calidad del agua, y que existen y se están utilizando mecanismos idóneos para el tratamiento de aguas residuales, tanto domésticas como industriales, y demás desechos de la actividad minera en la fase exploración, es decir, que el invocado desarrollo sea sostenible (Acción popular, 2016).

Por otra parte, se presentó una iniciativa ciudadana propuesta por el comité promotor del mecanismo de participación democrática, para una posterior consulta popular sobre minería

en Cajamarca, la cual fue aprobada por el Concejo Municipal de Cajamarca en agosto de 2016 y fue remitida al Tribunal Administrativo del Tolima para el respectivo control de constitucionalidad en el expediente 73001-23-33-006-2016-00565-00. El magistrado ponente, Belisario Beltrán Bastidas, discurre sobre el tema de que, aunque se encuentran en cabeza del Estado, el subsuelo y los recursos naturales no renovables, los municipios gozan de competencias para la realización de consultas populares en temas mineros, ya que tienen autonomía territorial, es decir, que la ley los faculta para regular el uso de sus suelos, el desarrollo y el funcionamiento de su territorio, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia C-273 de 2016, en la cual se declaró inexecutable el artículo 37 del Código de Minas que expresaba que las autoridades locales no podían declarar zonas excluidas de la minería dentro de sus territorios (Revisión de constitucionalidad de consulta popular sobre minería en Cajamarca, 2017, pág. 4).

En consecuencia, en el mismo expediente, el Tribunal Administrativo del Tolima, resolvió: “DECLARAR CONSTITUCIONAL y que por lo tanto, la pregunta que puede ser sometida a consulta popular en el mecanismo de participación que se estudia, puede ser la siguiente: ¿Está usted de acuerdo SÍ o NO que en el Municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras” (Revisión de constitucionalidad de consulta popular sobre minería en Cajamarca, 2017, pág. 44)

Finalmente, el día 26 de marzo de 2017, se llevó a cabo la consulta popular sobre minería en Cajamarca en relación con el proyecto minero La Colosa, la cual reflejó el apoyo mayoritario al contar con el apoyo del 97% de los habitantes de Cajamarca que acudieron a las urnas y votaron por el NO a la minería en Cajamarca. “La gran incertidumbre era si la consulta iba a alcanzar el umbral de 5 438 votos que le otorgara validez jurídica a la elección. En menos de 40 minutos, la Registraduría entregó los resultados: 6 296 personas participaron de los comicios, de las cuales el 97% eligió la opción de rechazar las actividades mineras en su municipio” (Montaño, 2017).

En la actualidad el proyecto minero La Colosa está suspendido, de acuerdo con los pronunciamientos de la sociedad AngloGold, por las razones del resultado de la consulta popular realizada el 26 de marzo de 2017, suspensión que se mantendrá hasta tanto se cuente con los requisitos exigidos por la legislación colombiana en materia ambiental.

Organización del Estado colombiano: bondades y problemas

El Estado colombiano es una república unitaria, con descentralización administrativa y con autonomía de las entidades territoriales. Sumado al consecuente reparto de competencias constitucionales entre los asuntos nacionales, departamentales y los municipales, ha generado una tensión que se evidencia en choques cada día más frecuentes; decisiones nacionales que

hasta hace poco se desarrollaban sin resistencia local, actualmente enfrentan una serie de cuestionamientos, movilizaciones y acciones políticas y jurídicas en su contra.

Ejemplo de ello es el Decreto 943 de 2013 que reglamentó el artículo 37 del Código de Minas, y expresó que las únicas autoridades que tienen la capacidad para restringir o excluir una zona de actividades mineras son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las correspondientes corporaciones autónomas regionales y la Agencia Nacional de Minería, por lo que excluía de toda facultad a la voluntad soberana de la ciudadanía y a las decisiones adoptadas en las regiones. De igual manera prohibía que los planes de ordenamiento territorial incluyeran disposiciones que fueran en contravía del ordenamiento minero (Presidencia de la República, 2013).

Ante demandas de inconstitucionalidad que se presentaron frente al decreto anterior, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-123 de 2014 declaró su exequibilidad condicionada, morigerando su aplicación y precisando que deben concurrir las voluntades tanto de la nación como del departamento o municipio para garantizar un ambiente sano, la conservación de las fuentes hídricas y la salud de la población, por lo que:

Ordenó a la autoridad minera que diera aplicación a los principios de concurrencia, coordinación y llegara a acuerdos con los municipios de manera previa a dicha titulación, con el fin de adoptar las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial, de las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población. Para este efecto, señaló la necesidad de que se expidiera una ley por parte del Congreso de la República que garantice la participación y eficaz de los municipios y el procedimiento para llegar a los acuerdos ordenados por el Alto tribunal. A la fecha no se ha expedido dicha ley. (Corte Constitucional, 2014)

Lo que se está reconociendo vía judicial no es la preeminencia de la minería o del medio ambiente, lo que se está buscando es el equilibrio entre ambos, que permita su desarrollo con estándares de responsabilidad, y que antes de realizar actividades mineras, se analicen los impactos que se pueden generar, para mitigar sus efectos. Ahora bien, parece ser lo justo que sea la ciudadanía quien decida si quiere que en su territorio se adelanten este tipo de actividades de impacto, pues es ella la que sufriría las consecuencias.

En los últimos años la Corte Constitucional ha realizado avances jurisprudenciales importantes relacionados con la autonomía territorial, las actividades extractivas y la participación ciudadana, lo destaca así la Sentencia T-445 de 2016, que definió el principio de autonomía territorial en el marco de un estado unitario. La accionante sostuvo que el municipio de Pijao (Quindío) históricamente ha tenido una vocación agropecuaria, pero que decisiones adoptadas por el Gobierno central llevaron a que hayan sido otorgados 22 títulos

mineros, sin tomar en consideración la participación de la comunidad ni el impacto que en ella tendría el despliegue de este tipo de actividades.

Relata en los hechos que el Concejo Municipal dio concepto favorable para la realización de una consulta popular para que la ciudadanía se pronunciara sobre la realización de actividades encaminadas a la exploración, explotación y tratamiento de productos mineros. La acción de tutela se interpuso contra la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Quindío, que consideró inconstitucional la pregunta que se pondría a consideración de la comunidad (Corte Constitucional, 2016).

En primera instancia, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la falta de legitimación en la causa de la accionante, pues carecía de un derecho actual y cierto del que se derive un interés legítimo para actuar. En segunda instancia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado revocó parcialmente la decisión impugnada, pero sostuvo que la adoptada por el Tribunal Administrativo del Quindío no presentó ningún defecto. En este punto la Corte Constitucional, en sede de revisión, inició su actuación.

Una de las intervenciones que llamó la atención fue la de la Universidad de los Andes, que conceptuó que la jurisprudencia del máximo tribunal constitucional ha reconocido el valor de la autonomía de los territorios en cuanto al uso que se le dé a sus recursos, respaldando así los mecanismos de participación, como la consulta previa, para que sean los ciudadanos quienes definan la forma como deseen gestionar sus territorios.

Este fallo despejó cualquier duda sobre la posibilidad de que los municipios y comunidades pongan en práctica el uso de mecanismos constitucionales para dar aplicación al principio de autonomía territorial, decidir sobre su propio desarrollo, privilegiar la conservación ambiental y cultural. Se trata de las consultas populares y de los acuerdos municipales, mediante los cuales resulta factible prohibir actividades extractivas en sus territorios y así hacerle frente a la locomotora minero-energética impulsada por el Gobierno nacional y sus graves impactos socio-ambientales, así como privilegiar las actividades locales que tradicionalmente se desarrollan en los municipios.

Por dicha razón, se reconoce que si bien nos encontramos en el marco de un estado unitario, constitucionalmente las entidades territoriales gozan de autonomía para reglamentar el uso de su suelo, y como tal, tienen la facultad incluso de prohibir las actividades mineras, con base a mecanismos de participación ciudadana, mediante las que el pueblo, como constituyente primario, sea quien decida sobre los proyectos que se realizarán en su territorio. Claro está, la pregunta que se someta a consideración del pueblo no puede contener términos valorativos o cargas apreciativas que induzcan a una respuesta determinada.

De igual manera, “mediante la Sentencia C-389/16, la Corte Constitucional ordenó que se estableciera un procedimiento –administrativo inicialmente y posteriormente legislativo– para garantizar el derecho fundamental a la participación activa y eficaz de las personas que podían resultar afectadas por el desarrollo de actividades mineras. Esta orden tampoco se ha cumplido” (Negrete Montes, 2017, pág. 5). Esta sentencia de constitucionalidad definió el derecho de prelación de las comunidades étnicas, así como el desarrollo sostenible y el derecho de las generaciones futuras a un ambiente sano.

Acorde con lo anterior, existiría un incumplimiento de parte del Gobierno nacional y del Congreso de la República a lo ordenado por la Corte Constitucional mediante las sentencias C-123/14 y C-389/16, por cuanto los procesos de titulación minera continúan adelantándose sin que se haya expedido el procedimiento legal para llegar a acuerdos con los municipios, el cual se daría o no, por cuanto los municipios pueden considerar que no es factible el desarrollo minero en su territorio, debido a que no se dan las garantías para la protección del ambiente sano, las cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades. La participación de los municipios debe ser activa, eficaz, real; no se trata de reemplazar la actual imposición en la titulación minera por otro mecanismo semejante, así esté regulada.

La participación de los ciudadanos en consultas previas representa la máxima expresión de nuestra Constitución política, puesto que desarrolló el concepto mismo de estado social de derecho, tal como lo afirman los docentes Miguel Garcés y William Rapalino de la Universidad Autónoma del Caribe: “Más que el tema minero, lo que está en juego es la esencia del Estado Social de Derecho, pues si los ciudadanos no pueden adoptar decisiones sobre su entorno debido a los intereses económicos de la nación, los valores y fundamentos de la carta política de 1991 habrían desaparecido” (Garcés Villamil & Rapalino Bautista, 2015, pág. 61).

Así las cosas, y ante el incremento de contratos de concesión minera, de exploración y desarrollo de hidrocarburos, solicitudes de las mismas y del incumplimiento por parte del Gobierno nacional de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en diferentes sentencias, los pobladores de los territorios y las autoridades locales como alcaldes y concejales, han acudido a la Constitución política de Colombia, en particular a los mecanismos de participación ciudadana, que están consagrados en el artículo 103 y a las funciones de los concejos municipales, estipuladas en el artículo 313, numerales 7 y 9; definidas para tratar de evitar, desde lo local, el avance de la locomotora minero - energética, a través de procesos de defensa del territorio que busquen el respeto de sus propias formas de desarrollo.

Por lo tanto,

Los mecanismos a los que están apelando las autoridades municipales y las comunidades locales no solo tienen fundamento en la Constitución Política, sino que fueron visibilizados, precisados y reforzados de manera contundente por la Corte Constitucional en la Sentencia T-445/167. Este fallo revisó la acción de tutela interpuesta por Liliana Mónica Flores Arcila en contra del Tribunal Administrativo del Quindío en el caso de la consulta popular de Pijao (Quindío) y su Magistrado ponente fue Jorge Iván Palacio. El piso jurídico de esta Sentencia ha llevado a lo que se ha denominado por parte de observadores como una «avalancha» de consultas populares y de acuerdos municipales en defensa del patrimonio ecológico y cultural en un despertar de la democracia local sin precedentes. (Negrete Montes, 2017, pág. 4)

En la Sentencia T-445/16, entre otras cosas, la Corte Constitucional señaló que la minería puede ser objeto de consulta popular y que:

Los entes territoriales poseen la competencia para regular los usos del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera». Esta decisión precisó el alcance de la Constitución Política en materia de participación ciudadana frente a actividades extractivas y abrió opciones para defender de manera contundente el territorio municipal, tal y como se ha evidenciado con las consultas populares que se han realizado y los acuerdos municipales expedidos en los últimos meses. (Corte Constitucional, 2016).

Podemos manifestar entonces que la Sentencia T-445/16 rompió en gran medida con el paradigma de que las decisiones adoptadas desde el nivel central no pueden ser objeto de cuestionamientos desde lo local, porque representan los intereses nacionales y como tal deben imperar en todo el territorio, indistintamente de la afectación que generen y de no ser consultados con las autoridades locales.

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional puso de presente dos principios de primordial importancia, el ordenamiento territorial y la conservación del ambiente:

Esta Corporación ha precisado que el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo con parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que “involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; al ser este el principio de acción que se deriva de esta función, es de esperar que surjan algunas tensiones entre los principios y elementos que inspiran o componen la regulación y reglamentación sobre ordenamiento territorial, las que habrán de ponderarse y resolverse justa y equilibradamente [...] (Corte Constitucional, 2016).

Dentro de ese contexto, se define igualmente el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como “el conjunto de objetivos, directrices políticas, estrategias, metas, programas,

actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”, artículo 9 (Congreso de la República de Colombia, 1997). También se instituyen los denominados planes parciales, entendiendo como tal aquellos instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las normas que integran los planes de ordenamiento territorial cuando se trata de determinadas áreas del suelo urbano, áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (Congreso de la República de Colombia, 1997).

Relacionado con el Plan de Ordenamiento Territorial, en octubre del año 2014 el Departamento Nacional de Planeación expidió las “Bases para la formulación de la política general de ordenamiento territorial”. Este documento reconoce la importancia de la ordenación del territorio y su interrelación con el desarrollo socioeconómico, así como los efectos que generan los seres humanos en su relación con su entorno, esto es, que el crecimiento sostenible y el desarrollo económico se pueden ver afectados con las formas en que se manifiestan determinadas actividades.

La ordenación territorial, sigue el Departamento Nacional de Planeación, tiene como finalidad acompañar políticas, planes y acciones con el desarrollo común y el bien del interés nacional, armonizando distintos procesos como sociales y económicos con el ambiente natural y social. Los temas centrales de los que se ocupa el ordenamiento territorial son, entre otros, las dinámicas económicas, sociales y culturales, el cambio climático y demás riesgos que tienen su origen en las actividades humanas (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Teniendo en cuenta la importancia del medio ambiente en la Carta del 91, el legislador profirió la Ley 99 de 1993. Esta define al ordenamiento ambiental del territorio como “la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible”, el cual comprende un conjunto de reglas y criterios que hacen parte de la política nacional del ambiente y los recursos naturales renovables; política que debe ser formulada por el Estado, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, artículo 5, numeral 1 (Congreso de la República de Colombia, 1993)

Este conjunto de reglas y de criterios regulan y orientan el proceso de diseño y planificación de uso del territorio, y que debe garantizar, tanto la conservación de ecosistemas y de servicios ecosistémicos, como la sostenibilidad ambiental de las actividades que pueden desarrollarse en el territorio, conforme a un régimen general de usos (Corte Constitucional, 2016).

Es importante manifestar que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera.

Por lo anterior, el Gobierno nacional, para implementar lo que ha denominado locomotora minero energética, expide normas, crea instrumentos y mecanismos, incentiva la inversión extranjera, implementa planes, programas y ejecuta o autoriza proyectos, obras y actividades que se materializan en el territorio municipal, sin cumplir con los principios de coordinación y concurrencia que deben mediar las decisiones entre entidades de los niveles central y local de la Administración pública.

De otro lado, en la Sentencia T-455 de 2016 la Corte Constitucional efectuó un análisis del alcance, finalidad de la consulta popular y su pertinencia frente al desarrollo o no de actividades mineras y rompió en gran medida con el paradigma de que las decisiones adoptadas desde el nivel central no pueden ser objeto de cuestionamiento desde lo local.

CONCLUSIONES

1. El elemento central de nuestro trabajo de investigación resalta la importancia de conseguir que la conservación del medio ambiente no genere un atraso en la implementación de políticas económicas y de desarrollo social, sino que, por el contrario, sea parte integrante y fundamental del progreso nacional. Para ello se expidió la Ley 685 de 2001 que creó el Código de Minas, un cuerpo normativo que busca fomentar la exploración y explotación de recursos mineros en forma armónica con la explotación racional de recursos naturales no renovables. En principio, se aprecia que el ordenamiento minero no solamente busca regular la actividad que le es propia, sino que también contempla su desarrollo de forma responsable y “armónica” con su entorno ambiental y natural.

Para ejercer la mencionada actividad, el Decreto 4134 de 2011 creó la Agencia Nacional de Minería, encargada de la administración de los recursos minerales de forma eficiente y eficaz. La eficacia y la eficiencia son conceptos claves en el desarrollo de la actividad minera, pues recomiendan que dicha actividad se adelante con la menor cantidad de recursos gastados y con la capacidad de conseguir la finalidad planteada (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

La eficiencia no solamente debería predicarse de la menor inversión de recursos dinerarios para llegar a la meta, también debería ser eficiente en otros factores. Entonces, por qué no pensar en eficiencia ambiental, esto es, la menor afectación posible del entorno biótico, que no solamente se contemple la reparación del daño ambiental, sino que sea deber de los concesionarios evitar el mayor daño posible.

Esta es la manera correcta en que se debe actuar, sin llegar al extremo de expresar un total desacuerdo con las actividades mineras con el argumento de que son contrarias a la naturaleza. Se debe buscar la manera de que ambas actividades, minería y conservación, se lleven a cabo con las previsiones del caso y con las reparaciones que conduzcan a devolver los terrenos intervenidos con la menor cantidad de afectaciones posible.

La Agencia Nacional de Minería contempla, como misión entre sus funciones, el control de la exploración y la explotación minera con la finalidad de contribuir al desarrollo integral y sostenible del país, lo que indica que la idea de desarrollar proyectos mineros con la protección ambiental, está en evidencia (Presidencia de la República de Colombia, 2011).

2. Por lo anterior, y con el ánimo de dejar de presente la intención de este escrito, tuvo especial análisis la Ley 99 de 1993 mediante la que se creó el Ministerio del Medio Ambiente

y se organizó el Sistema Nacional Ambiental. Esta situación lleva a apreciar que, por un lado, se tiene toda una estructura normativa encaminada al impulso del desarrollo minero; y por otro, las normas relativas a la protección ambiental, hecho que se observa en una balanza perfectamente equilibrada, que indica una subsistencia mutua de intereses primordiales para el Estado colombiano y la sociedad civil (Congreso de la República de Colombia, 1993).

3. Reza el artículo 1º de la Constitución política que Colombia es un estado social de derecho, organizado como república unitaria, descentralizada y autónoma de sus entidades territoriales (Constitución política de Colombia, 1991). Cada uno de estos conceptos que enmarca la filosofía de la estructura nacional, lleva a que muchas veces choque la voluntad de la nación, la cual ejerce en virtud de la existencia de una única fuente de impulsión política (organización en república unitaria), con las competencias y la voluntad de departamentos y municipios (descentralización y autonomía de las entidades territoriales). Esta mixtura política y organizacional en ocasiones no permite establecer con claridad la responsabilidad en la toma de decisiones, pues donde la nación cree tener competencia para intervenir, las entidades territoriales pueden no pensar de igual manera.

Este aspecto tan particular de la política colombiana genera claramente un conflicto de competencias como el que se advierte en el caso de Cajamarca ampliamente analizado en este trabajo en Cajamarca, en donde la nación, en cabeza de la hoy Agencia Nacional de Minería, tomó la decisión de otorgar la concesión minera a la multinacional AngloGold Ashanti, para que fuera esta la encargada de explorar y explotar recursos mineros en la zona; decisión que fue controvertida en sede judicial al ordenarse que dichas actividades fueran suspendidas hasta tanto no se estudiaran las afectaciones que se podían generar con el proyecto exploratorio y extractivo, y se implementara un plan de reparación ambiental que incluyera, además, actividades de traslado y reincorporación de especies vegetales y animales en peligro de extinción.

4. Entre las decisiones judiciales que abordan el tema de actividades mineras controvertidas en virtud de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, se encontró la Sentencia de Tutela 445 de 2016, en donde la Corte Constitucional expresó que los entes territoriales poseen la competencia para regular los usos del suelo, así como para garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa, se prohíbe la actividad minera. La autonomía, fruto de la descentralización territorial, ha llegado al punto de permitir que los ciudadanos, ejerciendo su voluntad soberana, busquen frenar los proyectos de exploración y explotación minera amparados en la preocupación en torno a los daños que se le ocasionan al medio ambiente, la afectación a la diversidad natural, la contaminación de las fuentes hídricas y la puesta en riesgo del bienestar de las futuras generaciones.

La decisión de la Corte Constitucional de permitir que los entes territoriales autónomamente puedan regular el uso del suelo, y lleguen hasta prohibir actividades mineras, resulta ser justa desde el punto de vista del municipio y departamento, siempre que no exista ya un contrato de concesión que haya sido tramitado y otorgado con el lleno de todos los requisitos legales, aunado a que dicha situación puede generar demandas contra el Estado que se encontrarían perfectamente justificadas. Acto distinto sería prohibir las actividades de exploración en un territorio donde no se haya suscrito ningún compromiso contractual.

Ahora bien, desde el punto de vista de la nación, esta decisión del máximo tribunal constitucional no debe ser la mejor, más aún cuando la misma Constitución establece en su artículo 332 que el Estado es el propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables que allí yacen, sobre los cuales pueden existir concesiones a privados para que sean explotados con las previsiones de ley, pero a sabiendas de que ahora las entidades territoriales, al ejercer su potestad regulatoria del suelo, pueden llegar a prohibir la explotación de los mencionados recursos naturales no renovables del suelo (Corte Constitucional, 2016).

5. En cuanto a la conservación del medio ambiente propiamente dicha, las decisiones judiciales han estado encaminadas a procurar garantizar que con las actividades de exploración y explotación minera no se generen daños definitivos. Aquí cobra especial importancia lo enunciado anteriormente, en cuanto a analizar previamente las características del terreno a intervenir con el fin de evitar consecuencias irreparables; es decir, implica un análisis que permita apreciar fuentes hídricas que puedan sufrir graves deterioros, áreas de protección estratégica que se deban conservar y asentamientos humanos que se puedan ver afectados con dichas actividades.

6. Lo expuesto hasta ahora guarda especial relación con la ordenación territorial, que no es otra cosa que la planeación de los usos de un espacio determinado que busque armonizar políticas, planes y acciones encaminados a la consecución del desarrollo común y el interés municipal o departamental. La organización territorial fue un tema central al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, toda vez que se sentía un deseo de descentralización en los municipios y departamentos, que incluía la necesidad esencial de la elección popular de gobernadores, pues la de alcaldes se había instaurado con el Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986.

La Ley 1454 de 2011, conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, estableció la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, siempre con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Congreso de la República de Colombia, 2011). Lastimosamente, en ocasiones estos principios quedan en un segundo plano ante los intereses que se persiguen y que pueden tener múltiples causas.

Es así como las distintas administraciones regionales, en la planeación de su ordenación territorial, esgrimiendo un interés superior, puedan declarar que un determinado espacio queda exento de toda actividad minera. La administración regional, cualquiera sea el nivel, es la responsable, por mandato constitucional, de adelantar los planes que conduzcan al desarrollo pleno de su territorio, y en aquellas zonas en donde se ha tomado la decisión de prohibir la exploración y explotación minera, dicha decisión seguramente repercutirá en el desarrollo del municipio o departamento.

7. Otro elemento mencionado en el presente trabajo son los planes parciales, que son instrumentos que complementan los planes de ordenamiento territorial, y que están encaminados a la planificación, gestión y transformación de una porción de suelo determinado para su desarrollo; son planes destinados a la expansión urbana o a la implementación de megaproyectos.

8. La Ley 388 de 1997 tuvo una labor esencial, acompañar por un lado la Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo, y por otro, el Sistema Nacional Ambiental. En virtud de ello, se establecieron tres principios a los que se debe ceñir todo Plan de Ordenamiento Territorial: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios. Esto se menciona porque los planes parciales, al ser parte integrante de los planes de ordenamiento territorial, pueden eventualmente cambiar la destinación de un territorio determinado que antes tuviera una vocación minera (Congreso de la República de Colombia, 1997).

9. Este trabajo, se reitera, no busca apoyar a quienes persiguen un interés específico en prohibir u otorgar un título de concesión minera, por el contrario, se pretende evidenciar que desde la misma Constitución política, que en su artículo primero describe a Colombia como una república unitaria con descentralización, se permite que esta clase de choque de potestades y funciones se dé, y que no sea claro resolverlo. Por un lado está el interés de la nación, que amparada en la carta política, concede un título de exploración y explotación minera con un cumplimiento de requisitos. Por otra parte están los intereses de alcaldes y gobernadores, quienes argumentando la importancia que tiene la protección y conservación del medio ambiente, y amparados a su vez en pronunciamientos de la Corte Constitucional, han llegado a limitar, e incluso prohibir todo tipo de actividades de esta índole. Claro está que no se puede garantizar que tras estas decisiones no subyace alguna intención subrepticia.

Otro componente que se puede agregar es la participación ciudadana, encaminada a evitar que, como consecuencia del desarrollo de actividades mineras en su territorio, este se vea afectado de manera irremediable. Se puede apreciar que el mismo Código de Minas reconoce la importancia que tiene el medio ambiente para el desarrollo del país, por eso lo identifica como un objetivo, no solo el interés de exploración y explotación de los recursos mineros, sino también la obtención de un manejo integral dentro de lo que se puede entender como

desarrollo sostenible, o sea, una explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente.

10. El aparentemente inevitable conflicto de competencias que se genera desde la misma estructura y organización del Estado colombiano se debe entender desde una perspectiva normativista. Todas las partes involucradas actúan con fundamento en la norma que los faculta a perseguir una finalidad, unos a lograr el desarrollo de su territorio, y otros el del país. Ante esto, la solución no es prohibir definitivamente la minería, ni muchísimo menos desconocer los avances que en materia de descentralización territorial ha dado Colombia desde 1991, lo único que queda es trabajar de forma armónica del centro a las periferias, desarrollar una minería responsable que genere el menor impacto posible en la naturaleza, y que cuando se genere un daño, se empleen los esfuerzos tendientes a repararlo. Se debe comprender, sobre todo, que los intereses particulares, de haberlos, no están por encima del interés general de cincuenta millones de colombianos.

11. Llegamos a la conclusión de que para garantizar un ambiente sano y armonizarlo con el desarrollo económico sostenible, resulta vital que sean las entidades territoriales las que, previo al otorgamiento de títulos mineros, y por medio de una consulta popular, decidan si en su jurisdicción se pueden llevar a cabo actividades de desarrollo de proyectos mineros, pues son ellas las que asumen los efectos positivos y negativos de dichas actividades.

Se considera pues que el Decreto Ley 4134 de 2011 que creó la Agencia Nacional de Minería sea reformado, con el entendido de que esta entidad cumpla una labor meramente técnica que conceptúe sobre la viabilidad del proyecto minero; y que además sean las entidades territoriales las encargadas de otorgar los títulos mineros, siempre contando con el pronunciamiento previo de su población en una consulta popular, buscando así que el municipio que se pueda ver afectado con los efectos de esta actividad sea el que directamente otorgue el título minero. De esta manera se terminaría el conflicto de competencias con el nivel central.

REFERENCIAS

- Acción popular, 73001-23-33-000-2011-00613-00 (Tribunal Administrativo del Tolima 10 de Octubre de 2016).
- Congreso de la República de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Ley 99 de 1993 nivel nacional. *Ley 99 de 1993*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 41146.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997 nivel nacional. *Ley 388 de 1997*. Bogotá: Diario Oficial 43091.
- Congreso de la República de Colombia. (Agosto de 2001). Ley 685 de 2001. *Ley 685 de 2001*. Bogotá, Colombia: Diario Oficial 45273.
- Congreso de la República de Colombia. (28 de junio de 2011). Ley 1454 de 2011. *Ley orgánica de ordenamiento territorial*. Bogotá: Diario Oficial.
- Constitución política de Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia*. Bogotá. Recuperado el 2018, de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>
- Corte Constitucional, Sentencia C 123 de 2014 (Corte Constitucional 2014). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>
- Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2016 (Corte Constitucional 2016). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>
- Departamento Nacional de Planeación. (Octubre de 2014). *Departamento Nacional de Planeación (DNP)*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Bases%20PGOT_Octubre%202014.pdf
- Garcés Villamil, M. Á., & Rapalino Bautista, W. G. (2015). *La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras*. Barranquilla: Justicia Juris.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (4 de Mayo de 2009). *Resolución número 0814*. Bogotá.
- Montaño, E. (26 de marzo de 2017). El agua le ganó al oro: Cajamarca le dijo no a La Colosa. *Semana*. Obtenido de <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/cajamarca-le-dijo-no-a-la-mineria/37402>
- Negrete Montes, R. (noviembre de 2017). Competencia municipal para la prohibición de actividades mineras y de hidrocarburos. (F. H. Böll, Ed.) *Ideas Verdes*(2).
- Presidencia de la República. (14 de mayo de 2013). Decreto 943 de 2013 nivel nacional. *Decreto 943 de 2013*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48790. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53071>

Presidencia de la República de Colombia. (3 de noviembre de 2011). Decreto 4134 nivel nacional. *Decreto ley 4134 de 2011*. Bogotá, D.C.: Diario Oficial 48242.

Revisión de constitucionalidad de consulta popular sobre minería en Cajamarca, 73001-23-33-006-2016-00565-00 (Tribunal Administrativo del Tolima 19 de Enero de 2017).