

**Interpretación Jurídica de Afectaciones por la Consulta Popular por Extractivismo Aurífero el Tolima**



**UNIVERSIDAD DE  
MANIZALES**

**Facultad de Ciencias Sociales y Humanas  
Maestría en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente**

**Interpretación Jurídica de la Afectación de los Factores Sociales, Económicos y del  
Patrimonio Natural a Partir de la Consulta Popular por el Extractivismo Aurífero en el  
Departamento del Tolima**

**Autora: Sandra Patricia Gutiérrez Torres**

**Director:  
Mag. Diego Hernández García**

**Manizales, febrero de 2020**

## **Agradecimientos**

Quiero expresar mi gratitud a Dios, por haberme dado la vida y permitirme el haber llegado hasta este momento tan importante de mi formación profesional. A mis Padres que han sabido darme su ejemplo de trabajo y honradez, a mi hija por su apoyo y paciencia en este proyecto de estudio. A mi amado Geiler, por ser la persona que, con su apoyo incondicional en mi vida, con su amor y respaldo, me ayudo a concluir esta meta.

Así mismo, mis agradecimientos a la Universidad de Manizales, a la Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas, Maestría en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, a mis docentes en especial al Dr. Diego Hernández García, principal colaborador durante todo este proceso, quien con su dirección, conocimiento, enseñanza y colaboración permitió el desarrollo de este trabajo.

## Resumen

El presente trabajo expone la interpretación jurídica de la afectación de los factores sociales, económicos y del patrimonio natural a partir de la consulta popular por el extractivismo aurífero en el departamento del Tolima, demostrando en este trabajo de investigación, el desarrollo de actividades minera en Colombia durante los últimos años ha ocasionado que se incrementen de manera importante las actividades de exploración y explotación de recursos naturales. Se muestran los cambios radicales de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los efectos que se pueden presentar por la decisión negativa de las comunidades a la realización de Proyectos mineros y energéticos, expresada mediante las “consultas populares” donde se ejerce su derecho Constitucional a la participación democrática y las cuales se desarrollan en los territorios donde se tienen proyectos de este tipo.

Palabras clave: interpretación jurídica, factores sociales, económicos y patrimonio natural, extractivismo aurífero, Consultas Populares, Departamento del Tolima.

## Abstract

The present work exposes the legal interpretation of the impact of social, economic and natural heritage factors from the popular consultation for gold extractivism in the department of Tolima, demonstrating in this research work, the development of mining activities in Colombia In recent years, it has led to a significant increase in exploration and exploitation of natural resources. The radical changes of the jurisprudence of the Constitutional Court are shown, the effects that can be presented by the negative decision of the communities to the realization of mining and energy projects, expressed through the “popular consultations” where their Constitutional right to exercise is exercised. democratic participation and which are developed in the territories where such projects are held.

**Key Words:** legal interpretation, social, economic and natural heritage factors, gold extractivism, Popular Consultations, Department of Tolima.

## Contenido

INTRODUCCIÓN .....	9
1. CONTEXTO DEL PROBLEMA .....	11
<b>1.1 Minería Aurífera en Colombia</b> .....	<b>11</b>
1.1.1 Minería de Oro en el Departamento del Tolima.....	16
<b>1.2 AngloGold Ashanti (AGA) en el Tolima</b> .....	<b>18</b>
1.2.1 Descripción del proyecto La Colosa. ....	21
1.2.2 Posibles Impactos Negativos y Positivos.....	23
1.2.3 Responsabilidad Social.....	25
<b>1.3 Descripción de la Zona de Intervención</b> .....	<b>27</b>
1.3.1 Aspectos Geográficos y de Localización.....	27
1.3.2 Esquema Básico de Ordenamiento Territorial de Cajamarca – Tolima. ....	30
2. PROBLEMÁTICA ABORDADA .....	33
<b>2.1 La Consulta Popular Minera</b> .....	<b>33</b>
2.1.1 Caso Piedras.....	34
2.1.2 Caso Ibagué.....	34
2.1.3 Caso Cajamarca.....	35
<b>2.2 Pregunta de Investigación</b> .....	<b>35</b>
3. JUSTIFICACIÓN .....	36
4. OBJETIVOS .....	37
<b>4.1 Objetivo General</b> .....	<b>37</b>
<b>4.2 Objetivos Específicos</b> .....	<b>37</b>
5. MARCO TEÓRICO .....	38
<b>5.1 Definición de Minería</b> .....	<b>38</b>

## Interpretación Jurídica de Afectaciones por la Consulta Popular por Extractivismo Aurífero el Tolima

5.1.1 Clasificación de la Actividad Minera. ....	39
5.1.2 Métodos de Explotación Minera. ....	39
5.1.3 Fases del Ciclo Minero. ....	42
<b>5.3 La Actividad Minera en Colombia</b> .....	<b>45</b>
<b>6. 6. MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL</b> .....	<b>50</b>
<b>6.1 Marco Institucional</b> .....	<b>50</b>
6.1.1 El Ministerio de Minas y Energía (MME). ....	50
6.1.2 La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). ....	50
6.1.3 La Agencia Nacional de Minería (ANM). ....	50
6.1.4 El Servicio Geológico Colombiano (SGC).....	51
6.1.5 La Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). ....	51
6.1.6 Ecopetrol S. A.....	51
<b>6.2 Marco Legal</b> .....	<b>53</b>
6.2.1 Sector Minero. ....	53
6.2.2 Normatividad Ambiental en Colombia. ....	57
6.2.3 Plan de Gestión Social.....	64
6.2.4 Contratos Mineros.....	64
<b>6.3 Mecanismos de Participación Ciudadana</b> .....	<b>66</b>
6.3.1 Ley 134 de 1994.....	68
<b>7. METODOLOGÍA</b> .....	<b>71</b>
<b>7.1 Metodología y Tipo de Investigación</b> .....	<b>71</b>
<b>7.1 Análisis de Información: Metodología de la Triangulación</b> .....	<b>72</b>
7.2.1 Población y Muestra. ....	72
7.2.2 Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información. ....	73
<b>8. ANÁLISIS, DISCUSIÓN E INTERPRETACIÓN JURÍDICA</b> .....	<b>76</b>
<b>8.1 Democracia Participativa y Autonomía Territorial VS Propiedad del Subsuelo</b> .....	<b>76</b>
8.1.1 De la Competencia Respecto al Uso del Suelo y del Subsuelo .....	79
8.1.2 Del Significado y Aplicación de los Términos Estado - Nación.....	80

## Interpretación Jurídica de Afectaciones por la Consulta Popular por Extractivismo Aurífero el Tolima

8.1.3 Principios de Coordinación y Concurrencia. ....	84
8.1.4 Del Alcance de la Participación Ciudadana .....	85
<b>8.2 Afectación de los Factores Sociales, Económicos y del Patrimonio Natural.....</b>	<b>89</b>
<b>8.2.1 Factores Sociales .....</b>	<b>89</b>
<b>8.2.2 Factores Económicos .....</b>	<b>90</b>
<b>8.2.3 Patrimonio Natural.....</b>	<b>91</b>
<b>8.2.4 Factor Jurídico-Político .....</b>	<b>92</b>
<b>8.2 Interpretación Jurídica.....</b>	<b>93</b>
<b>9. CONCLUSIONES.....</b>	<b>108</b>
<b>9.1 Recomendaciones.....</b>	<b>110</b>

### Índice de Tablas

Tabla 1. Producción de oro por departamentos 2004 – 2008 .....	13
Tabla 2. Producción de oro por departamentos 2018 .....	15
Tabla 3. Producción de oro, departamento del Tolima .....	18
Tabla 4. Principales normas vigentes para el sector minero.....	53
Tabla 5. Legislación ambiental.....	57
Tabla 6. Marco legal para el licenciamiento minero.....	58
Tabla 7. Entidades relacionadas con trámites de proyectos mineros .....	64
Tabla 8. Cronograma de un contrato de concesión.....	66
Tabla 9. Argumentos a Favor y en Contra de los Proyectos Mineros.....	87

### Índice de Figuras

Figura 1. Participación del PIB Minero en el PIB Nacional, años 2009-2013.....	13
Figura 2. Mapa Distritos Mineros Auríferos- Colombia.....	14
Figura 3. Mapa Principales proyectos mineros en Colombia.....	14
Figura 4. Mapa Distritos Auríferos.....	15
Figura 5. Mapa del trayecto desde Cajamarca hasta Piedras.....	23
Figura 6. Mapa de límites. Cajamarca – Tolima.....	27
Figura 7. Mapa Localización Municipio de Cajamarca – Tolima.....	27

**Interpretación Jurídica de Afectaciones por la Consulta Popular por Extractivismo Aurífero el Tolima**

Figura 8, Mapa área concesionada para títulos mineros en Cajamarca Tolima.....	30
Figura 9. Modificación del paisaje por minería a cielo abierto.....	40
Figura 10. Mina El Cerrejón – Colombia .....	41
Figura 11. Mina de Yanacocha Perú.....	41
Figura 12. Etapas de un proyecto minero .....	43
Figura 13. Departamentos priorizados.....	49
Figura 14. Componentes del Sistema Nacional Ambiental.....	60
Figura 15. Mapa Marco Teórico.....	74

## **Interpretación Jurídica de Afectaciones por la Consulta Popular por Extractivismo Aurífero el Tolima**

|

## **Interpretación Jurídica de la Afectación de los Factores Sociales, Económicos y del Patrimonio Natural a Partir de la Consulta Popular por el Extractivismo Aurífero en el Departamento del Tolima**

### **Introducción**

Esta investigación realizada como requisito para la finalización de la Maestría en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, de la Universidad de Manizales, tiene por objetivo “Interpretar jurídicamente la afectación de los factores sociales, económicos y del patrimonio natural a partir de la consulta popular por el extractivismo aurífero en el departamento del Tolima”.

Con ese propósito, se realizó un recorrido analítico de los hechos y se estudió la normatividad pública para el sector minero y el relacionado en aspectos ambientales, así como las sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre la protección del medio ambiente en relación con el tema de la minería y el mecanismo de participación ciudadana denominado consulta popular realizadas en el departamento del Tolima.

En el Capítulo 1 Contexto del Problema, se consigna lo investigado sobre el tema de la minería aurífera en Colombia, la minería de oro en el departamento del Tolima, la descripción de la multinacional Anglogold Ashanti (AGA) en el Tolima y su proyecto La Colosa, teniendo en cuenta sus actividades en cumplimiento de la responsabilidad social. Adicionalmente se hace una descripción del territorio a intervenir, es decir del Municipio de Cajamarca y el tema de ordenamiento territorial.

En el Capítulo 2 se aborda la problemática de la Consulta Popular Minera en el Tolima, casos Piedra, Ibagué y Cajamarca, e igualmente la controversia generada por las sentencias de las Cortes y se presenta la pregunta de investigación.

En el Capítulo 3 se presenta la justificación y en el Capítulo 4, tanto el Objetivo General ya descrito, así como sus objetivos específicos.

El Capítulo 5, Marco Teórico aborda la definición de Minería, clasificación, métodos de explotación, fases del ciclo minero, un resumen de la historia de la minería en general y la actividad de la minería en Colombia.

En el Capítulo 6 se trata sobre el Marco Institucional y Legal del sector minero y el relacionado con el mismo en el aspecto ambiental, la ley sobre responsabilidad social y el aspecto de los contratos mineros.

En el Capítulo 7 se realiza el análisis de la normatividad y la jurisprudencia concretamente relacionada con las consultas populares mineras, democracia participativa, autonomía territorial, y se identifica la afectación de los factores sociales, económicos, de patrimonio natural y jurídico políticos, teniendo en cuenta también la síntesis de las opiniones a favor y en contra de los proyectos mineros. Adicionalmente se exponen los que se consideran son los aspectos que se deben tener en cuenta para que el Gobierno pueda avanzar con la política minera. Finalmente, el Capítulo 8. Contiene la metodología utilizada durante este estudio.

La justificación para realizar este estudio radica la importancia del sector minero en Colombia como una fuente importante de recursos económicos para el país, por el pago de regalías e impuestos, así como por la generación de empleo en las regiones, por lo que se considera un motor de desarrollo regional, no obstante, ha generado conflictos debido al gran impacto que causa en el área de explotación y la población cercana, por los efectos ambientales. Entender esta problemática es de gran importancia, además del ejercicio académico, también por el interés de promover desde el ámbito laboral, la búsqueda de solución a dichos problemas.

## 1. Contexto del Problema

### 1.1 Minería Aurífera en Colombia

Las privilegiadas características de ubicación y relieve de Colombia han favorecido la existencia y explotación de importantes recursos naturales, por lo que la minería ha sido una actividad económica central desde la época precolombina. La cordillera central, occidental y oriental tiene importantes riquezas auríferas; entre ellas corre el río Cauca cuyas arenas contienen oro. En Antioquia, la cordillera central se divide y subdivide en numerosos ramales entre los que corren los ríos ricos en oro, como Cauca, Porce, Nechí, Nare y otros más.

El río Magdalena separa la cordillera central de la oriental, en ella se encuentran importantes minas de oro y plata, pertenecientes a los departamentos de Tolima y Santander y también las minas de esmeraldas de Muzo. El oro constituye una de las riquezas principales del suelo nacional (Álvarez 1900).

Los conquistadores que llegaron al territorio colombiano encontraron grandes tesoros en manos de los indios, lo que hizo que se dedicaran rápidamente a la búsqueda y explotación en gran parte de la región andina. En 1550 ya existían trabajos importantes en las denominadas provincias de Panamá, Antioquia, Santander, Tolima y Cauca. En la provincia de Antioquia los conquistadores quitaron a los aborígenes la posesión de las minas y continuaron explotándolas por medio de los indios y de esclavos negros que importaron al país, tan pronto como los primeros se mermaron debido a la violencia ejercida sobre ellos.

Entre esas minas estaban las de Buriticá y las minas de aluvión, situadas al lado de la ciudad de Remedios, así como las minas de Zaragoza y Cáceres. En 1556 descubrieron algunas minas de aluvión en Pamplona Santander, posteriormente las minas de Montuosa Alta, Montuosa Baja y Vetás. De la misma manera, en el departamento del Tolima fueron trabajadas en tiempos de la colonia algunas minas de plata ubicadas en Ibagué y Mariquita. De otra parte, fueron explotadas minas en Popayán, Cali, Anserma, Marmato, Supía, Barbacoas y Chocó. Todas ellas produjeron cantidades significativas de oro, pero la producción disminuyó notoriamente con la abolición de la esclavitud.

Aunque los colonizadores se dedicaron a esa única industria, no construyeron

caminos e infraestructura de transporte, por lo que no pudieron desplazar maquinaria para la explotación de las minas; solamente se extrajo lo que podía obtenerse con los instrumentos más rudimentarios. No obstante, esa ausencia de medios y de métodos científicos de la época, Colombia ocupa el primer lugar entre las antiguas colonias españolas en cuanto a producción de oro, seguido por Brasil.

Las primeras multinacionales mineras que llegaron a Colombia fueron las inglesas “Frontino Bolivia Limited” y “The Darien Gold Mining Compañy” (1887). Esta última obtuvo grandes resultados al lograr retomar la mina de “Cana” en el Darien. Durante una parte del siglo XIX las exportaciones de oro, además de las de plata y platino, permitieron equilibrar la balanza comercial y atrajeron la inversión extranjera (FEDESARROLLO 2008). En el siglo XX surgió el interés en la industria extractiva de otros minerales, como el carbón y materiales de construcción como yesos, calizas, arcillas y gravas. Así mismo, se inició la explotación de minerales que son insumo en la producción de fertilizantes, vidrio y plásticos.

Dicha evolución de la minería ha llevado a que la producción de oro sea destacada como una de las actividades más importantes en la economía colombiana. El sector minero ha sido fundamental para la economía colombiana; el actual perfil se consolida en los años ochenta con la entrada en operación de grandes explotaciones carboníferas en La Guajira y Cesar, y con la instalación de la planta de Cerro Matoso en Montelíbano, proyectos caracterizados por grandes inversiones en tecnología y un creciente aporte a la economía colombiana.

La inversión extranjera directa en el sector minero colombiano no fue muy frecuente hasta fines de los años noventa, inclusive en 1998 fue la menor inversión foránea de un periodo de 15 años, coincidiendo con la caída generalizada de los flujos de capital foráneo en el país, consecuencia de la crisis financiera internacional que se vivió en esa época, pero desde comienzos del siglo XXI las inversiones extranjeras en el sector empezaron a aumentar. La evolución favorable de la minería en el pasado ha llevado a que la producción de oro se haya destacado como una de las actividades más importantes en la economía colombiana. Mostrando desde 2003 un progreso significativo, con tendencia hasta 2005 que alcanzó su punto máximo.

En el año 2004 la participación de la minería en el flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) fue del 41% y 2.157 millones de dólares. Solano (2012) atribuye el aumento de inversión extranjera a la confianza ganada por las victorias bélicas de la fuerza pública frente a grupos insurgentes.

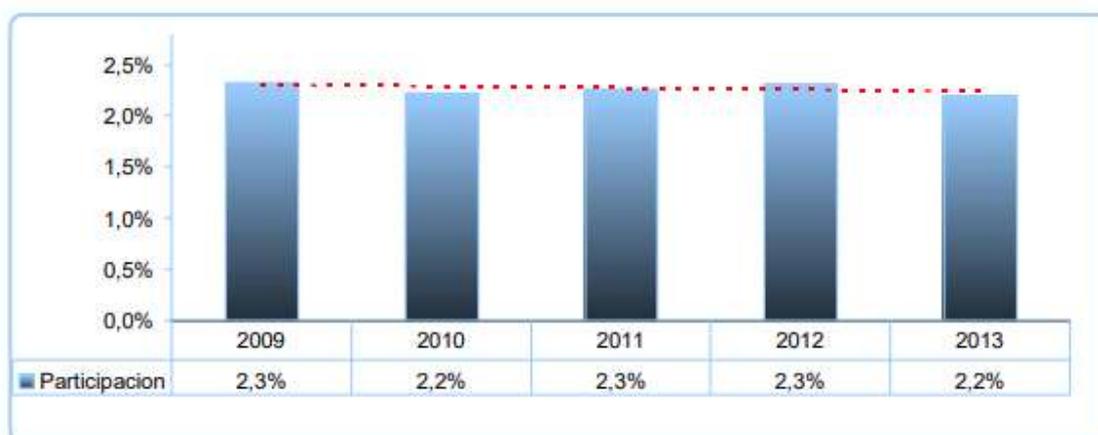
En el año 2008 el crecimiento fue de casi un 50 % con respecto a la producción de los años 2005, 2006 (Tabla 1), las cuales junto con 2007 en promedio alcanzaron 16.000.000 *Oz Troy*. Este incremento, muestra la importancia de este mineral dentro de la participación del sector minero colombiano, y su aporte a la economía nacional y al balance de exportaciones del país.

Tabla 1. Producción de oro por departamentos 2004-2008. Cifras en kilogramos

Departamento	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Antioquia</i>	22.879	22.376	10.724	11.414	25.996
<i>Bolívar</i>	2.949	4.194	991	417	2.390
<i>Caldas</i>	1.331	2.013	1.417	1.121	1.080
<i>Cauca</i>	361	350	281	351	622
<i>Chocó</i>	851	1.882	1.192	1.590	3.340
<i>Córdoba</i>	7.227	3.721	462	14	82
<i>Guanía</i>	148	73	11	5	15
<i>Huila</i>	8	7	3	4	5
<i>Nariño</i>	300	204	122	200	239
<i>Risaralda</i>	61	35	30	25	30
<i>Santander</i>	651	521	140	36	62
<i>Tolima</i>	298	238	241	255	217
<i>Valle</i>	107	114	63	47	203
<i>Vaupés</i>	12	4	1	0	0
<i>Otros</i>	557	51	5	3	41
Total	37.739	35.784	15.683	15.482	34.321

Fuente: INGEOMINAS

Figura 1  
Participación del PIB minero en el PIB nacional, años 2009-2013



Fuente: UPME 2014 – Indicadores de la Minería en Colombia.

Hacia el año 2008 la minería en Colombia estaba dividida en 33 distritos mineros, definidos como subregiones en que la industria extractiva es económica o socialmente

significativa. Estaban ubicados principalmente en la región Andina, Pacífico y Caribe. En el caso del oro, se encuentra presente en aproximadamente 14 distritos mineros, con una producción de 34.321.025 onzas Troy y exportaciones de 891 millones de dólares a 2008. En cuanto a los distritos mineros que explotan Oro, se encontraban entre los más destacados El Nordeste Antioqueño, Frontino, El Tambo Dovia, Itsmina, San Martín de Loba, Vetas, Bermellón, entre otros, que se muestran en el Mapa de Distritos Mineros Auríferos de Colombia (Figura 2).

Figura 2: Distritos Mineros en Colombia



Fuente: Elaborado por la autora

Figura 3: Principales Proyectos Mineros



Fuente: Elaborado por la autora

La Figura 3. Muestra los proyectos más destacados a 2018, para ese año Colombia ocupa el 6° lugar productor en América Latina con 35.6 toneladas, (ver Tabla 2); las exportaciones fueron por un valor de USD\$ 1.422 millones; generó el 4,6% de las regalías y su aporte al PIB nacional fue del 0,31%. (ANM 2019). La mayor parte de los depósitos que se encuentran en producción de oro actualmente en el país, fueron descubiertos desde el Siglo XX. No obstante, en las dos últimas décadas, empresas mineras nacionales y extranjeras han adelantado programas de exploración con importantes campañas de perforación, encontrando nuevos depósitos de mineral y vinculando nuevos proyectos a la producción nacional de metales preciosos, mejorando las perspectivas de producción y recursos auríferos del país para los próximos años (ANM 2019).

Tabla 2. Producción por departamento en 2018

Departamento	Oro (Oz Troy)
<i>Antioquia</i>	677.385
<i>Chocó</i>	137.525
<i>Bolívar</i>	137.012
<i>Caldas</i>	61.993
<i>Nariño</i>	32.925
<i>Cauca</i>	29.166
<i>Córdoba</i>	27.925
<i>Tolima</i>	19.256
<i>Huila</i>	10.133
<i>Risaralda</i>	6.056
<i>Santander</i>	1.897
<i>Guaia</i>	1.350
<i>La Guajira</i>	555
<i>Valle del Cauca</i>	103
<b>Total</b>	1.143.280 Ton. 35,6

Fuente: ANM

Actualmente los depósitos de oro se encuentran agrupados en distritos auríferos asociados a cinturones metalogénicos en los departamentos. Ver figura 4. Además, se encuentran depósitos a todo lo largo de la costa Pacífica, formados por la erosión de las ramas occidentales de la Cordillera de los Andes y otros depósitos en Vaupés y Guainía.

Figura 4  
Distritos Auríferos



Fuente: ANM

De los nuevos proyectos tres fueron presentados con alta viabilidad, La Colosa, ubicado en el municipio de Cajamarca (Tolima); Gramalote ubicado en el municipio de San Roque (Antioquia) y Angostura en el páramo de Santurban.

En relación con la Colosa, durante los 14 años de vida del proyecto, la compañía había invertido cerca de un billón de pesos en actividades exploratorias y de responsabilidad social; no había realizado ninguna explotación por cuanto no contaba todavía con la licencia de explotación para el proyecto. Como resultado de la Consulta Popular y aduciendo otras razones adicionales, la multinacional comunicó que: La "Diversas razones que van desde lo institucional, lo político, y particularmente lo social con la reciente consulta, nos obligan a tomar la desafortunada decisión de detener todas las actividades en el proyecto y con ello el empleo y la inversión, mientras se le da certeza a la actividad minera en el país y en el Tolima" (Portafolio, 2017).

El proyecto de Gramalote con la multinacional AngloGold Ashanti está avanzando. Ya terminaron la etapa de exploración, y tienen listas también las actividades técnicas requeridas para avanzar a la construcción y montaje, con lo cual procederían a desarrollar actividades de cumplimiento de la licencia. El proyecto está planeado para los próximos tres años en el desarrollo de las actividades de apoyo a la formalización y de avance en la implementación del reasentamiento, para luego iniciar la fase de construcción y montaje y dar paso a la etapa siguiente, es decir la producción. En el caso Angostura, cuya propietaria de los títulos mineros era la multinacional canadiense Eco-Oro, recientemente decidió renunciar a su concesión aduciendo que "las medidas adoptadas por el Estado han hecho inviable", refiriéndose a la incertidumbre jurídica y temporal con relación a la delimitación del páramo de Santurbán. Con este proyecto se pretendía extraer un equivalente a 11 millones de onzas de oro a lo largo de 25 años (La República 2019).

### **1.1.1 Minería de Oro en el Departamento del Tolima.**

Como en el resto del planeta, los primeros habitantes de la región que hoy en día es Tolima, trabajaron los minerales para diferentes utilidades. Entre ellos también trabajaron el oro que utilizaban para hacer adornos y vasijas. Antes de la llegada de los conquistadores, los pijaos eran expertos en metalurgia del oro. Durante la Conquista (1492- 1550), el desplazamiento de los españoles hacia el Alto Magdalena permitió explotar el oro de aluvión de los ríos La China, Combeima y Saldaña, entre otros, obteniendo pequeñas extracciones. Esta es la "primera fiebre

del oro” que se dio en el departamento, generando violencia sobre la población indígena. (Poveda s.f) relata que “los gobiernos de la colonia trajeron la legislación minera que regía en España desde la Edad Media y la impusieron, al menos formalmente, a la actividad minera de estos territorios”.

La real cédula era un instrumento escrito de la más alta autoridad, para disponer y ordenar a todos los organismos, instituciones y funcionarios. Constaba de una estructura diplomática sencilla, redacción simple sin formulismos ni solemnidades y firma autógrafa de los monarcas, que la otorgaba mayor prestancia que el sello. Su elaboración y expedición eran responsabilidad del secretario, tanto éste como el oidor semanero lo rubricaban, con la finalidad de que quedase constancia y certificación, y finalmente pasaba a firma de los monarcas.

La primera norma minera general e importante dada para las Indias, por parte de los Reyes Católicos, fue la Real Cédula de 5 de Febrero de 1504, que establecía: “...todos los vasallos, vecinos y mercaderes de la India que cogieran o sacaran de cualquier provincia o lugar de ellas oro, plata, estaño, azogue (mercurio), hierro u otro cualquier metal, habían de pagar y contribuir al Real Patrimonio con el quinto del oro, Sistemas de dominio minero parte de lo que sacaren neto” (Vildósola, 1999).

Durante la Colonia (1550-1819), el oro de aluvión pierde importancia, y los españoles y criollos, mediante distintas formas de apropiación del suelo tolimense, reguladas por Cédulas Reales, explotaron algunas vetas de oro. Entre las más prometedoras se encontraban las “Minas de Santa Ana”, Municipio de Mariquita, las cuales surtieron importantes cantidades de oro durante un corto periodo de la Colonia. Posteriormente, fueron abandonadas y aún quedan algunas ruinas de ellas.

En el último cuarto del siglo XIX, emprendedores comerciantes y hacendados iniciaron distintas explotaciones de oro de veta, pero no tuvieron éxito y perdieron las inversiones realizadas.

Después de un siglo, comienza un nuevo periodo de convulsión extractivista. Esta vez volviendo sobre antiguas minas de aluvión o socavón, descubiertas en las anteriores fiebres del oro. No hay nada nuevo. Son las mismas localidades que prometieron ser distritos mineros en el pasado. La novedad ahora consiste en las tecnologías de aprovechamiento del metal precioso. El oro diseminado en las rocas o arenas puede ser

extraído mediante procesos químicos y mecánicos, relativamente baratos dependiendo de la concentración del metal, la topografía de la zona, la disponibilidad de agua, la seguridad del entorno, el marco legal ambiental y laboral y los impuestos y controles en “boca de mina”.

Durante la década 2000-2010, fue clave en la concesión de más del 70% del territorio tolimense para exploración minera, petrolera y gasífera. En cuanto al oro, los proyectos más sobresalientes del departamento eran las minas de aluvión en el río Saldaña, donde se destaca la compañía Goliath S.A.; el megaproyecto “La Colosa” de AngloGold Ashanti en Cajamarca que proyectaba ser una de las minas más grandes del mundo, calculando unas reservas en 25 millones de onzas, esta multinacional también tenía varios títulos mineros en la cuenca de los ríos Anaime, Bermellón y Combeima; otro proyecto era “El Gran Porvenir”, en el Líbano, con pocos rendimientos, pero muy activa, entre otras explotaciones.

Por el año 2015, la compañía Mineros S.A. exploraba las zonas de Falan, Santa Isabel, Casabianca, Villahermosa y Líbano (El Nuevo Día, 2015).

En la tabla 3 se presenta las cifras de producción de oro en el departamento del Tolima, para los años 2015 y 2016, así como las regalías recibidas en los mismos, de acuerdo con el informe presentado por la Gobernación del departamento, Tolima en Cifras 2016.

Tabla 3. Producción de oro, departamento del Tolima

2015		2016	
Producción Gr. Oro	Regalías	Producción Gr. Oro	Regalías
249.30	\$790.047.940	483.61	\$1.900.055.515

Fuente: Gobernación del Tolima

## 1.2 AngloGold Ashanti (AGA) en el Tolima

La multinacional AngloGold Ashanti (AGA), con sede en África, es la tercera productora de oro en el mundo. Llegó al país en el año 2000 e inició actividades en el 2003. Para el año 2006, había solicitado 2.114 concesiones diseminadas en 21 departamentos, de las cuales 143 correspondían a la región del Tolima. En ese mismo año, realizó el descubrimiento de un yacimiento de oro a 14 kilómetros del casco urbano del municipio de Cajamarca.

El municipio de Cajamarca, fue fundado en 1913, aproximadamente a 38 km de vía carretable, de la ciudad capital del Tolima, Ibagué. Cajamarca tiene una extensión total de 513 kilómetros cuadrados, de los cuales 354 kilómetros son área rural. Su altura sobre el nivel del

mar es de 1814 metros y es conocido como “la despensa agrícola de Colombia” debido a la gran cantidad de productos agrícolas que se cultivan en sus suelos. Su población es de 19.789 habitantes (Alcaldía de Cajamarca).

De otra parte, a 50 kilómetros de Ibagué se encuentra el municipio de Piedras que fue fundado en 1552, tiene una extensión de 355,15 kilómetros cuadrados, de los cuales 354,56 corresponden al área rural. Se encuentra a una altitud de 403 metros sobre el nivel del mar (Alcaldía de Piedras). Según el Censo de 2005, su población es de 5.370 habitantes (DANE 2005). El municipio de Piedras cuenta con una gran riqueza de suelos y de recurso hídrico para el sostenimiento de cultivos, por lo que ha sido históricamente de vocación agrícola.

El megaproyecto minero que se desarrollaría en Cajamarca fue llamado “LA COLOSA” y se esperaba la obtención de hasta 27 millones de onzas de oro. La multinacional evaluó la posibilidad de establecer el lugar para el tratamiento y almacenamiento de la gran cantidad de material proveniente del tajo de la mina en el municipio de Piedras. Para ese fin se localizaría tubería de transporte de relaves (mezcla de rocas molidas, agua y minerales de ganga, aunque también se encuentran bajas concentraciones de metales pesados, tales como cobre, plomo, mercurio y metaloides como el arsénico) y el sitio de disposición final de los mismos, cuya función principal es almacenarlos de manera segura y minimizando cualquier impacto ambiental. El transporte del material se hace mediante ductos por gravedad o por medio de sistemas de bombeo desde la planta de procesamiento hasta el sitio de almacenamiento.

AGA había iniciado estudios de suelos en algunos municipios aledaños a Cajamarca; la información sobre el proyecto fue conocida por medios de comunicación y por los activistas del medio ambiente y líderes comunitarios que comenzaron a advertir sobre los efectos que un proyecto del tamaño de la COLOSA podía tener sobre la región y sus habitantes. Respecto a los diferentes impactos no solo afectaría la economía del municipio de Cajamarca, sino también la del Tolima, ya que en el área concesionada existen 161 vertientes o drenajes naturales que aportan agua a las diferentes actividades socioeconómicas que se realizan en el departamento del Tolima, como son: acueductos de los municipios de Espinal, Coello y del proyecto de acueducto alternativo de Ibagué, además del uso del recurso hídrico que hace el distrito de riego USOCOELLO en una extensión

de 63 mil hectáreas, donde aproximadamente unos 1.800 agricultores entrarían en crisis por la contaminación y escasez del recurso hídrico. En síntesis, los municipios más productivos del plan del Tolima, entre ellos Ibagué, Espinal, Coello, Flandes, Suárez, Guamo y Saldaña, resultarían afectados por este proyecto.

Los líderes sociales organizaron para junio de 2011 en Ibagué y varios municipios del Tolima, *el carnaval en defensa del agua, la vida, el territorio y la soberanía alimentaria voluntaria*, donde participaron 12.000 personas. Este evento se reiteró en 2011, 2012 y en su quinta versión en 2013 reunió a más de 30.000 personas, contando con la participación de parte importante de la dirigencia regional y local.

Fue así como el 5 de diciembre de 2012, cuando hicieron una reunión en el Corregimiento de Doima del municipio de Piedras, para informar a la comunidad sobre las labores que adelantaban para el megaproyecto minero, ésta ya tenía un concepto negativo, habían conocido su existencia por los medios de comunicación y no por funcionarios del Gobierno Nacional o la AGA.

Los Comités Ambientales y Campesinos del Tolima promovieron movimientos sociales que se unieron en contra del proyecto minero, lo que se concretó en incidentes como el denominado “Plantón” realizado en enero de 2013, cuando los habitantes del Corregimiento de Doima impidieron que los camiones y remesas de AGA llegaran hasta su campamento. Todos estos movimientos habían sido acompañados por mecanismos de protección y de participación ciudadana como tutelas y audiencias públicas.

Aún sin definir la compra de los predios para la disposición para el tratamiento del material extraído del proyecto La Colosa, AGA dirigió en 2013 una carta a la alcaldía del municipio solicitando incluir la instalación de dicha infraestructura dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

El movimiento social decidió entonces realizar una consulta popular el 28 de julio de 2013, con el objeto de preguntar:

¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realicen en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y que se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio en dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y

agrícola de nuestro municipio?

### **1.2.1 Descripción del proyecto La Colosa.**

En el año 2011, AngloGold destacó cuatro proyectos mineros en diferentes etapas, con fechas estimadas para el inicio de la producción, así: Gramalote en Antioquia (2016), La Colosa en el Tolima (2019), Quebradona en Antioquia (2025) y Santa María (ubicación desconocida) (2025): según lo proyectado, estarían produciendo entre 2 y 3 millones de onzas de oro al año en 2025 en Colombia (Anglogold Ashanti 2011).

El día del anuncio del proyecto La Colosa ubicado en Cajamarca, Tolima (ver mapas 5,6,7), el ministro de Minas y Energía lo presentó como el yacimiento de oro que sería uno de los 10 más grandes del mundo, estimado en 12,9 millones de onzas (Moz), equivalentes a casi 22.000 millones de dólares (Eltiempo.com 2007). Por su parte, los inversionistas manifestaron que la reserva podría llegar a los 35 Moz, equivalentes a casi 60.000 millones de dólares, lo que hubiera ubicado a La Colosa como la quinta mayor mina productora de oro (por año) en el mundo (Corredor, 2014).

Durante los dos primeros años del proyecto se llevó a cabo la etapa de prospección, en la cual se realizó la recolección de piedras y lodo, luego el proyecto estuvo detenido por cuestiones de reglamentación. Ha partir del año 2011 y proyectado hasta el año 2015 se estaría desarrollando la etapa de exploración donde a través de plataformas se realizan perforaciones de 4.5 cm de diámetro y 200 m de profundidad para la identificación de la distribución del mineral en el terreno y se realizan además dos estudios: el de prefactibilidad y factibilidad. El primero caracterizado por los líneas bases e impacto y mitigaciones sociales y ambientales, y las alternativas de infraestructura, metalúrgicas, los métodos de minado, el valor agregado y cierre de mina; mientras el estudio de factibilidad comprende el análisis del impacto social y ambiental y el diseño de la alternativa adecuada entre lo que se destaca infraestructura y metalurgia (AGA, 2011).

La empresa elaboró diferentes estrategias para lograr sostenibilidad ambiental y social. A nivel ambiental se destaca la protección de 3.000 ha y 117 nacimientos de agua, la creación del fondo cuenca mayor para la acción ambiental y la niñez, la implementación de 85 agricultores reforestadores y la capacitación en este campo de 3.500 jóvenes y niños para lograr la reforestación de 29 ha que incluyen especies nativas.

También ha evitado la implementación de químicos, aplicado el uso de agua lluvia y reutilización del agua, las plataformas han sido elevadas y se ha utilizado la guadua. Para la sostenibilidad social se ha implementado los microcréditos para agricultura y ganadería, y se han fortalecido instituciones competentes en técnicas y tecnologías.

AGA, propuso la socialización del proyecto mediante charlas con expertos, visitas al terreno sobre el cual se desarrolla el proyecto, ofrece información por su página web y a través del programa SER; para la discusión con los diferentes actores estableció 3 mesas: del Oro, del Agua y minería responsable con AVINA, cabe resaltar que la empresa menciona en su proyecto que el agua destinada a cultivos no será afectada, y que el proyecto no se encuentra en zona de páramo (AGA, 2011).

Ahora bien, teniendo en cuenta que hay dos tipos de explotación minera: 1. El subterráneo conocido como minería de Socavón, y 2 minería a cielo abierto en donde se retira la corteza vegetal y por tanto toda manifestación de vida animal y vegetal, para luego explotar fragmentos de la montaña con la utilización de dinamita, es claro que ello genera un impacto ecológico y social mucho más fuerte que la minería de Socavón. (Instituto Alexander von Humboldt 2011).

El transporte de la roca con el oro desde Cajamarca hasta Doima-Piedras abarcaría 92.1 kilómetros de distancia (ver figura 5), pudiendo alcanzar los 100 kilómetros de longitud, por lo que la empresa tenía previsto varios métodos que podrían utilizar: vía férrea, transporte por carretera, por mineraloducto, que es un tubo que transporta el mineral molido en forma de pulpa o por banda transportadora (una especie de teleférico) (Pulido 2013) Cada método con fuertes impactos ecológicos para la región. Adicional a lo anterior, en el 2008, la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA), advirtió que el proyecto La Colosa, tiene títulos sobre zonas que corresponden a páramo (CORTOLIMA 2009).

En agosto de 2013 la multinacional confirmó que, como resultado de sus investigaciones podían afirmar que el proyecto se ejecutaría a cielo abierto, pero trató de dar un parte de tranquilidad informando que serán muchas las personas que se beneficiarían de manera directa o indirecta del proyecto. Sandra Ocampo, gerente de Comunicaciones de AngloGold Ashanti informó que tendrían que utilizarse explosivos, previa realización de una serie de estudios para determinar los impactos que generaría en edificaciones cercanas, por lo que no afectaría a la población, aunque no se sabía cuántas voladuras y con qué frecuencia se realizarían (Vanguardia

2013).

Figura 5. Mapa del trayecto desde Cajamarca hasta Piedras



Mapa en donde se muestra el trayecto desde Cajamarca (A) en donde se ubica la mina hasta donde iban a construir las piscinas de lixiviación. Trayecto de 92.1 kilómetros.

Fuente: Mapa elaborado por la autora - información Google Maps (2013).

### 1.2.2 Posibles Impactos Negativos y Positivos.

Según los críticos del proyecto, en términos ambientales se afectaría la disponibilidad y calidad del recurso hídrico, la biodiversidad, la soberanía y la autonomía alimentaria. Desaparecería parte de la montaña de la cordillera central que hacen parte del municipio de Cajamarca, los pasivos ambientales llegarían ser incalculables; el detrimento del patrimonio natural favorecería intereses empresariales, pero afectaría negativamente el derecho a un ambiente sano de las generaciones venideras, porque el proceso de extracción de oro, específicamente para 50 mil toneladas diarias de roca, se utilizarían 2 millones de litros de agua por hora, lo que equivale al agua que consume una persona en 35 años de vida (ILSA, 2013).

Según las cifras de la propia multinacional, el proyecto contaría con uno de los diques de cola más grandes del mundo y demandaría hasta 140MW de energía. La Colosa sería el primero de un distrito minero, que es el nombre que recibe la zona donde existen varias minas que explotan yacimientos geológicamente similares, ello multiplica

el impacto de grave deterioro ambiental. Este distrito minero estaría ubicado en zona de reserva forestal y rica biodiversidad, dentro del municipio de Cajamarca (Pulido 2013, que es conocido como Despensa Agrícola de Colombia, por su gran aporte a la producción agrícola del país, además de la importancia hídrica ya descrita.

En términos sociales, los grandes proyectos megamineros como la Colosa, han evidenciado en países como Perú y Argentina que la precariedad de los programas de responsabilidad social y la vulneración de los derechos humanos, pueden llegar a exacerbar el conflicto social y político, generando una polarización social caracterizada por los desplazamientos y reubicaciones de comunidades vulnerables, la lesión a las culturas y a la cohesión de las comunidades locales, en este caso a la supervivencia de los pueblos indígenas Pijaos, de Coyaima, Natagaima, Paéz y Nasas; el encarecimiento de los productos y servicios y, principalmente el incremento de la violencia, la prostitución y otros indicadores de deterioro social (Instituto de Estudios Peruanos).

Generalmente, estos proyectos se asocian con el aumento de crímenes y prostitución, conflictos culturales con los indígenas o las comunidades locales en general, la alteración de las jerarquías sociales existentes y la generación de envidia entre aquellos que se benefician del proyecto y los que no lo hacen.

McMahon & Remy (2003) dicen que los costos y beneficios de las operaciones mineras en Latinoamérica se constituyen sobre la etapa de compra y venta de terrenos, que es fundamental en la planificación del proyecto minero; el proceso de compra de terrenos es crucial tanto económica como socialmente. Las negociaciones son muy difíciles porque los precios se elevan considerablemente frente a los que estaban en mercado antes de descubrirse la mina.

En los estudios también han encontrado que estos proyectos traen efectos secundarios positivos, especialmente en las áreas de salud, capacitación, educación y creación de capital social; porque se aumenta la capacidad de gobierno local (McMahon & Remy. 2003).

El empleo directo en las minas de Latinoamérica ha sido normalmente pequeño, debido a los avances tecnológicos y las políticas laborales, siendo la etapa de construcción la de mayor generación de empleo directo, pero los salarios de los mineros y contratistas son mucho más altos que el nivel general promedio de los salarios locales. Debido a la acción multiplicadora de esa inyección monetaria, se generan efectos positivos en la economía local, dependiendo de la habilidad de las comunidades locales y la región para aprovechar estos recursos. De acuerdo con

McMahon & Remy (2003), las inversiones en infraestructura como la construcción, o el mejoramiento de las carreteras locales, escuelas y hospitales, son las que proporcionan los mayores beneficios de las operaciones mineras.

### **1.2.3 Responsabilidad Social.**

En cumplimiento de lo establecido Ley 1753 de 2015 en su artículo 2, estableció que a partir del 9 de junio de 2015, AngloGold Ashanti ha adelantado programas de responsabilidad social dirigidos a fomentar la innovación en las actividades productivas; el desarrollo de nuevas alternativas y la reactivación de la economía urbana y rural del municipio de Cajamarca, con unos 54.000 millones de pesos invertidos en dichos programas. Además, la compañía hizo inversiones sociales por unos 6.000 millones de pesos entre el 2014 y el 2016 especialmente para fortalecer el medio ambiente y su vocación agropecuaria. De la misma manera el 80% de las compras las realiza en la región.

La empresa tenía presupuestado generar unos 2.500 empleos directos y 7.000 indirectos aproximadamente durante la etapa de construcción de la mina y unos 750 directos y 2.000 indirectos, durante la operación. De haberse aprobado la licencia ambiental, la inversión en la construcción de la mina habría sido de 5 billones de pesos, con el correspondiente aporte en impuestos y regalías de 500.000 millones de pesos anuales, y habría agregado dos puntos adicionales cada año al PIB regional, según dijo Fedesarrollo a Portafolio.

Durante los 14 años de permanencia en el municipio, la multinacional ha adelantado proyectos en el fortalecimiento de las vocaciones económicas, financió el mejoramiento genético de la ganadería de Cajamarca, apoyó la transformación y comercialización de la leche, la producción de carne de cordero, el cultivo de hortalizas limpias bajo invernadero, la transformación de la arracacha en subproductos y en la competitividad del frijol.

En el sector salud financió el mejoramiento de la infraestructura y dotación de la sala de rayos X y ecógrafo para el hospital Santa Lucía y una ambulancia medicalizada. De la misma manera, en el sector educativo, apoyó el mejoramiento de la infraestructura educativa de salones, comedores escolares, cerramientos y en seis veredas, la creación de escuelas de jóvenes y mujeres líderes, el liderazgo de juntas de acción comunal, la

formación de 28 jóvenes como técnicos prácticos agropecuarios, implementación de viveros escolares, educación en prevención y atención de desastres, prevención del riesgo del volcán Machín, y dotación y capacitación para los tres organismos de socorro del municipio.

Como proyectos de infraestructura social apoyó la instalación del gas domiciliario de Cajamarca y Anaime, WIFI gratuito para las escuelas rurales y urbanas y el mejoramiento de la plaza de mercado y de la planta de beneficio animal. Adicionalmente, en tema de deporte y cultura, trabajó en el mejoramiento del estadio municipal, dotación del gimnasio de alto rendimiento y de dos parques biosaludables, realizó el mejoramiento a los espacios deportivos comunales, patrocinó al Deportes Tolima, hizo entrega de instrumentos musicales para la escuela de música municipal, proyecto de intervención social con la fundación Vive Bailando para la prevención del consumo drogas de jóvenes.

En lo relacionado con el medio ambiente, la compañía asegura que el uso de agua para la fase de exploración es en promedio 0.0017 metros cúbicos por segundo (m<sup>3</sup>/s), equivalente a lo que usa una finca de recreo. El agua que se usaría en una posible fase de explotación estaría alrededor de 0.2 - 0.3 m<sup>3</sup>/s, menos del 1% del caudal medio del río Coello. Un punto de comparación en la región son los 20 m<sup>3</sup>/s que utiliza un solo distrito de riego, esto equivale a casi 5 veces el caudal del Río Bermellón que pasa por Cajamarca.

La multinacional también aclaró a Portafolio, que la minería industrial no utiliza mercurio sino cianuro de sodio en el procesamiento del mineral. Según la información facilitada por la compañía, este químico se destruye por ser un compuesto biodegradable y no se acumula en los tejidos de los cuerpos de los seres vivos, y asegura que el cianuro es peligroso solamente en alta concentración. Además, dice la empresa que se adhirió al ‘Código internacional para el manejo del cianuro’, que una iniciativa de carácter voluntario liderada por el Instituto Internacional para el Manejo del Cianuro para la industria minera de oro y que establece un sistema de auditoría y certificación para la gestión de la sustancia. Dicho código regula todo el ciclo de vida del cianuro (producción, transporte, uso, manejo, almacenamiento, disposición final o desintoxicación y desmantelamiento de las instalaciones).

Finalmente, la multinacional aclaró que en el proyecto La Colosa no se ha talado un solo árbol durante la etapa de exploración, con excepción a árboles caídos por lluvias o vientos. Por el contrario, ha reforestado 8,39 hectáreas en Cajamarca con 15.200 árboles, de los cuales 3.100 han sido palmas de cera y 12.100 árboles de especies nativas. También tiene un programa de

promoción de viveros para la producción de material vegetal con dos instituciones educativas del municipio, con los que se han reforestado 53 hectáreas con especies nativas en zonas degradadas por la actividad agrícola y ganadera principalmente. En dichos programas han participado más de 150 agricultores del municipio.

Al conocerse la decisión de la comunidad de rechazar el proyecto mediante la consulta popular, la firma comenzó a indemnizar a los 300 trabajadores, de los cuales aproximadamente 240 (80%) son del municipio (Portafolio, 2017).

### **1.3 Descripción de la Zona de Intervención**

#### **1.3.1 Aspectos Geográficos y de Localización.**

El municipio de Cajamarca está situado en la cordillera central, al occidente del departamento del Tolima a una altura de 1.814 m.s.n.m., a una distancia 37 km de Ibagué de y a 43 km de Armenia. Limita por el norte y oriente con la ciudad de Ibagué, capital del departamento; por el occidente con el departamento del Quindío (poblaciones de Salento, Calarcá y Pijao); por el sur limita con los municipios de Roncesvalles y Rovira (Tolima). La cabecera municipal está ubicada entre los ríos Bermellón y Anaime.

El municipio de Cajamarca tiene 39 veredas, una inspección de policía, El Cajón, y un corregimiento, Anaime. El territorio está situado en el flanco oriental de la cordillera central, por lo tanto, es montañoso en su totalidad. Está compuesto por tres cañones que forman los ríos Anaime, Bermellón y Toche. Entre las alturas principales tenemos: El paso de Línea (3280 m s.n.m), el diamante (3000 m s.n.m), San Julián (3400 m s.n.m) y el páramo de los valles, situado al sur del municipio (3200 m s.n.m). Ver figuras 6 y 7.

Figura 6: Límites Caja Marca Tolima



Fuente: Elaborado por la Autora

Figura 7: Proyecto minero La Colosa



Fuente: Minenergía

**Hidrografía.** El territorio posee un gran potencial hídrico, los más importantes son los ríos de Anaime, Toche y Bermellón. El Río Bermellón, que sería el más afectado con el proyecto de explotación minera de la Colosa, nace al Occidente de Cajamarca en la Cordillera Central, a los 3200 m.s.n.m. En un recorrido de occidente a oriente, pasa cerca de la cabecera municipal. Por su margen derecha recibe el tributo de las Quebradas Cristales, La Julia, el Violín, Perales y La Estrella y por su margen izquierda recibe aguas de las Quebradas La Guala, Chorros Blancos y El Espejo. Al unirse con el Río Anaime conserva su nombre, más adelante recibe las aguas de las quebradas de San Antonio, San Rafael, El Tigre y La Cerrajosa; ya recogido todo ese caudal aguas que riegan el municipio de Cajamarca, cambia de nombre y se le conoce entonces como el río Coello a los 1700 m s.n.m (Alcaldía Municipal de Cajamarca Tolima, 2014).

Adicionalmente existen otras fuentes hídricas, entre las que encontramos las quebradas Capotal, Cucuana, Carrizales, Las Hormas, La Plata, Chorros Blancos, San Antonio, Pajarito y Tohecito. Todo este sistema hidrográfico es muy importante, ya que forma la parte alta del curso del río Coello y su distrito de riego (USOCOELLO), considerado el más grande del país.

En cuanto a su parte institucional, el municipio cuenta con seis (6) instituciones educativas, un centro de salud (hospital Santa Lucía), congregaciones religiosas, casa del anciano, plaza de mercado, hogar infantil, polideportivo, cancha de fútbol, entre otros.

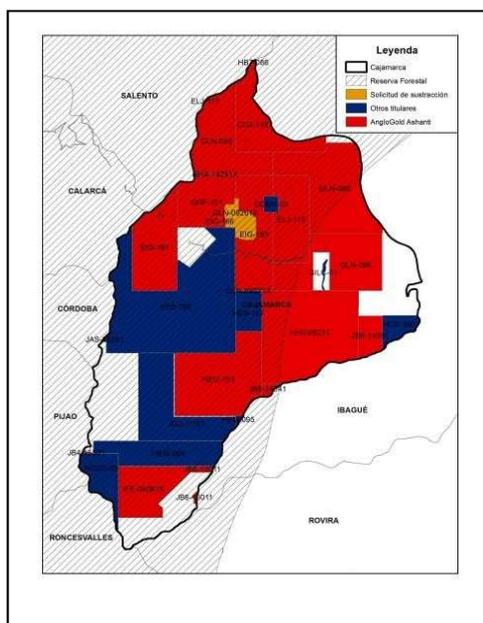
**Vías y Medios de transporte.** La carretera Panamericana es la vía principal, comunica a Cajamarca con Ibagué hacia el centro del país y con Calarcá hacia el occidente del país, dicha vía pasa por el centro del municipio y actualmente se encuentra en proyecto la implementación de una doble calzada para mejorar el transporte en este punto, además cuenta con el viaducto en la vía que comunica el municipio con Ibagué y se está avanzando en la construcción del túnel en la vía a Armenia. Existe otra carretera en buen estado, que comunica el poblado con el corregimiento de Anaime.

La empresa encargada del transporte intermunicipal y veredal es COOTRACAIME que cuenta con una flota de buses pequeños y jeeps. Adicionalmente, hay camiones que transportan la agricultura y la ganadería.

**Minería.** En el municipio de Cajamarca hay minerales preciosos: Oro y plata. Minerales no metálicos: Grafito y talco, rocas. Materiales de construcción: Puzolanas, grabas y arenas. En el municipio se encuentran localizados 31 títulos mineros, otorgados por el ministerio de minas y energía, de ellos 21 corresponden a la multinacional Anglogold Ashanti, entre ellos La mina “La Colosa”, tema central de esta investigación. Actualmente avanza una concesión para explotar materiales en el río Anaime, una de las fuentes hídricas del municipio.

El siguiente gráfico indica las áreas concesionadas para minería en el municipio de Cajamarca, correspondiendo el área roja a la multinacional Anglogold- Ashanti.

Figura 8. Mapa área concesionada para títulos mineros en Cajamarca Tolima



Fuente: Sitios Google. Tierra minada

### 1.3.2 Esquema Básico de Ordenamiento Territorial de Cajamarca – Tolima.

De acuerdo con el EOT, El suelo rural del municipio de Cajamarca Tolima abarca un área de 51.569, según los Artículos 230 y 231, son hechos generadores de plusvalía en el municipio de Cajamarca:

Cambios en clasificación del suelo de rural a suburbano; el establecimiento de la zonificación de usos del suelo; mayor aprovechamiento del suelo en edificación por elevación del índice de ocupación y de construcción; Ejecución de obras públicas previstas que generan mayor valor en predios conforme al artículo 87 de la Ley 388/97 como el Túnel de la Línea, reubicación de la Central de Abastos, reubicación de la Central de Ferias, reubicación del Matadero, construcción de Equipamientos Educativos Agroindustriales.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, el “23,32% del territorio está dedicado a la explotación agrícola; el 29,85% son pastos, para la producción ganadera; el 36.81% bosques y el 9.53% se dedica a otros usos”. Lo anterior significa que su economía depende del sector agropecuario “dedicando a este sector el 56% del territorio y el 44% corresponde a bosques y vegetación natural”. La ganadería ocupa el 54,6% del espacio productivo del municipio destinado a la producción de leche (7%), y bovino para la producción

de carne (37,5%) que en su conjunto totalizaron 17.591 cabezas. Estos datos evidencian la importancia del municipio de Cajamarca en la producción de bienes alimentarios que permiten cubrir las necesidades internas de la población y las demandas del mercado externo en ciudades como Ibagué, Bogotá, Cali y Armenia (PDM, 2012).

Entre los productos que se cultivan en el municipio, están principalmente la arracacha (su principal producto a nivel nacional), repollo, remolacha, pimentón, zanahoria, arveja, colicero, plátano y cebolla (principal productor departamental de hortalizas), panela, quesos, café, frijol, maíz, frutas de clima templado y frío como el tomate de árbol, la curuba, la granadilla, la mora, la uchuva, la breva, la naranja y el banano (Orjuela 2009).

La Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, ha identificado varios tipos de tenencia de la tierra, como resultado se conoce que de las 262 fincas, el 59.9% de los hogares son propietarios o dueños de la tierra donde trabajan, es decir, la fuerza de trabajo que desarrolla las labores en las fincas está compuesta principalmente por el propietario y su familia; 34% de las fincas encuestadas tienen una extensión entre 1 y 5 hectáreas; el 32% entre 5 y 10 hectáreas y el 25% tiene 11 o más hectáreas, lo que permite una participación importante de los pequeños productores en la producción agrícola (Orjuela 2009).

En cuanto al clima, el frío es el de mayor proporción territorial con un 68%, seguido del páramo con un 25,74% y templado con un 5,67%. Lo que genera las condiciones propicias para que el uso actual del suelo se dedique principalmente a la agricultura y al sector pecuario (Orjuela 2009). Las áreas de reserva forestal son 45.856.04 Has, que se constituyen en la base del ordenamiento forestal y se definen como zonas reservadas exclusivamente para el establecimiento, mantenimiento y/o utilización racional de áreas forestales (Cajamarca 2012). Las áreas de especial importancia ambiental están constituidas por ecosistemas estratégicos para el abastecimiento y protección del recurso hídrico, en el municipio se tiene registro de áreas de páramo que cubren un total de 7.549.2 Has. De igual manera, se encuentran los humedales con un área de 4.785.9 Has cubiertas por estos ecosistemas (Orjuela 2009).

En términos hídricos, como ya se describió, el Municipio de Cajamarca hace parte de la mayor cuenca hidrográfica del río Coello de cuyo caudal el municipio de Cajamarca

aporta el 37.5%. Este aporte es el segundo en importancia después de Ibagué y de allí depende, en gran parte, el desarrollo del centro del departamento, ya que en esta cuenca se localizan las fuentes abastecedoras de los acueductos urbanos de Cajamarca, Ibagué, Espinal y Flandes que representan más del 60% de la población del departamento; asimismo, de esta cuenca depende la producción agrícola de la meseta donde se localiza el distrito de riego del río Coello que irriga un área de 48.000 Has en los municipios de Espinal, Flandes y Coello; igualmente se genera energía eléctrica en la microcentral de la Ventana (Cajamarca 2012).

## 2. Problemática Abordada

### 2.1 La Consulta Popular Minera

La consulta popular como mecanismo para prohibir la ejecución de proyectos de extracción en los territorios, se convirtió en un problema para el gobierno nacional que ya tenía contratos firmados con las multinacionales, que además ya contaban con las autorizaciones de las correspondientes autoridades ambientales. Todas las consultas que se realizaron en las diferentes regiones del país, dieron como resultado un *no* contundente para la ejecución de dichos proyectos.

En el caso concreto del departamento del Tolima, las consultas populares mineras se gestaron porque la ciudadanía comenzó a enterarse, por rumores, sobre el interés de la multinacional AngloGold Ashanti de explotar minas de oro, mucho antes de que dicha empresa y el gobierno nacional, informaran oficialmente que se había descubierto en Cajamarca -Tolima, una de las diez minas de oro más grandes del mundo: La Colosa. Mientras el gobierno presentaba el proyecto como la gran oportunidad económica para la región, los profesores y estudiantes de la Universidad del Tolima, así como campesinos y comerciantes, ya se estaban preguntando sobre los efectos sociales y ambientales. Estos cuestionamientos dieron vida al Comité Ambiental en Defensa de la Vida.

Ante la defensa que había el gobierno sobre las bondades del proyecto, en 2011 realizaron la Marcha Carnaval por la Vida, un evento de protesta pacífica, artística y cultural que reunió en su primera versión a 12.000 personas en Ibagué y en la de 2.017 convocó a 120.000 personas en esa misma ciudad y se extendió a 12 municipios del país y se realizó también en Ciudad de México y Londres, desde donde pequeños grupos de colombianos apoyaron a quienes desde Colombia defendían el medio ambiente.

La población escuchó muchas advertencias de personas como el biólogo Renzo Alexander García<sup>1</sup> quien conoció que “la extracción iba a ser de un oro diseminado, es decir, un gramo de oro por tonelada de roca, y que para hacerlo debían usar cianuro, un

---

<sup>1</sup> Líder ambientalista y ex candidato a la cámara de representantes

químico muy contaminante” (El Espectador, 2017) por lo que la opinión general estaba en contra de la realización del proyecto.

Teniendo en cuenta que el proyecto avanzaba protegido por la legislación colombiana, decidieron acudir también a la legislación, utilizando el mecanismo contemplado en la Constitución de 1991, la Consulta Popular.

### **2.1.1 Caso Piedras.**

En uso del derecho de participación ciudadana en las decisiones de la rama ejecutiva, el 28 de julio de 2013 se realizó la llamada consulta popular minera en Piedras - Tolima, con el fin de evitar que en su municipio se realizara el tratamiento y almacenamiento de la gran cantidad de material provenientes del tajo de la mina; el resultado fue la votación de 2971 personas por el *no* y 26 personas por el *sí*, con lo cual manifestaron un contundente rechazo al proyecto, por parte de los habitantes del municipio, apoyados por las organizaciones sociales y ambientales. En consecuencia, el consejo de Piedras declaró la prohibición de la actividad minera a gran escala en el municipio.

Pero, hubo reacciones en contrario, como la de AGA que denunció que el proceso fue manipulado y la pregunta objeto de consulta fue sesgada. De otra parte, el gobierno nacional emitió el decreto 0934 de mayo 2013 según el cual, el alcalde del municipio no tendría competencia para citar a la consulta puesto que los recursos naturales del subsuelo son propiedad del Estado, no objeto de los planes de ordenamiento territorial de las entidades locales y la minería es considerada una actividad de utilidad pública de interés común, por lo que declaró que la consulta era ilegal. En consecuencia, la Procuraduría General de la Nación inició un proceso investigativo en contra del alcalde de Piedras, aunque mediante un funcionario anterior, había hablado a favor de la consulta.

### **2.1.2 Caso Ibagué.**

Como respuesta al resultado de la Consulta Popular en Piedras – Tolima, el gobierno alegó que los resultados no eran vinculantes, sin embargo, tanto abogados como Rodrigo Negrete y organizaciones como Tierra Digna, entre otros, dieron también su lucha jurídica para defender lo que consideran el poder real que la Constitución de 1991 depositó en las consultas populares. La ley 1757 de 2015 reconoció un mecanismo para convocar consultas populares de origen

ciudadano y los líderes se movieron para adelantar nuevas consultas en Ibagué, Espinal y Cajamarca. Las dos primeras mencionadas se hundieron en los consejos municipales debido a la presión de los defensores del proyecto (El Espectador, 2017).

No obstante, el caso de la ciudad de Ibagué, en agosto de 2017 se convirtió en el primer municipio en prohibir, mediante un acuerdo del Concejo local 012, la realización de actividades mineras contaminantes en todo el territorio urbano y rural de la ciudad y se dictan medidas para la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural de Ibagué.

### **2.1.3 Caso Cajamarca.**

Para realizar la consulta en Cajamarca se requería el 10% de las firmas del universo electoral. Cumpliendo con lo establecido los representantes del Comité por la Consulta Popular de Cajamarca, no sin antes pasar muchos inconvenientes jurídicos e intentos de sabotear la iniciativa, hicieron la correspondiente inscripción en la Registraduría, para que finalmente realizar dicho mecanismo el 26 de marzo de 2017. De un total de votantes de 6.165 personas solamente 76 dieron un voto a favor de la explotación en La Colosa.

## **2.2 Pregunta de Investigación**

¿Qué afectación a los factores sociales, económicos y del patrimonio natural se han generado en el departamento del Tolima a partir de la consulta popular por el extractivismo aurífero?

### 3. Justificación

Como estudiante de la Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, me resulta de gran interés realizar una investigación de la problemática actual de mi región, frente al tema de la Consulta Popular Minera. Este trabajo implica un estudio inicial sobre el tema de la minería, además de lo que ha sido el devenir de la normatividad pública para el sector minero y el relacionado en aspectos ambientales, teniendo en cuenta que en los últimos años la legislación en Colombia ha sido ajustada considerablemente.

Adicionalmente es importante hacer un análisis a partir de las sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre la protección del medio ambiente en relación con el tema de la minería y el mecanismo de participación ciudadana denominado Consulta Popular, en especial las realizadas en municipios del Departamento del Tolima, como son Piedras, Cajamarca e Ibagué, ya que dichas sentencias emitidas por las altas cortes impactan la actividad minera en el país y han generado controversias, tanto entre los concededores de los temas como a nivel social, debido a que afectan factores sociales, económicos y del patrimonio natural.

El sector minero es una fuente importante de recursos económicos para el país por el pago de regalías e impuestos, pero además genera un buen número de empleos en las regiones, por lo tanto, es considerado un motor de desarrollo, no obstante, también genera conflictos sociales. Entender esta problemática es de gran importancia, no solo desde el aspecto académico, sino también para enriquecer desde el ámbito laboral, las posibilidades de solución a dichos problemas.

## **4. Objetivos**

### **4.1 Objetivo General**

Interpretar jurídicamente la afectación de los factores sociales, económicos y del patrimonio natural a partir de la consulta popular por el extractivismo aurífero en el departamento del Tolima.

### **4.2 Objetivos Específicos**

Comprender el marco jurídico y las políticas públicas colombianas para el desarrollo de procesos de extractivismo aurífero.

Analizar la incidencia de la Consulta Popular aplicada en el departamento del Tolima para la defensa del patrimonio natural.

Describir las afectaciones a los factores sociales, económicos y del patrimonio natural como resultado de la Consulta Popular

## 5. Marco Teórico

### 5.1 Definición de Minería

La minería es la actividad productiva que extrae, procesa y transforma minerales o materiales del subsuelo o del suelo para usos industriales (caliza para producir cemento), energéticos (carbón), materiales de construcción (arenas y gravas), metálicos (oro, plata, cobre), preciosos (esmeraldas) o domésticos (sal), entre otros usos, regulada en Colombia por la Ley 685 de 2001.

La minería comprende la extracción, almacenamiento, beneficio (trituración, molienda, lavado, clasificación y separación), transporte y transformación de los materiales, La extracción se lleva a cabo de manera subterránea (mediante túneles) o a cielo abierto. (Minsalud- Sub. Salud Ambiental, 2015)

La mayoría de productos de minería son inorgánicos, como es el caso del oro; sin embargo, existen algunos de tipo orgánico, como el carbón, el petróleo y el gas natural, que son de vital importancia.

Se denomina “anomalía” a la desviación de los valores teóricos respecto a los reales medidos en un punto concreto. Son anómalos tanto los valores altos como también la ausencia o el bajo valor de los parámetros a medir. Las anomalías geoquímicas o geofísicas son de gran interés para búsqueda de yacimientos minerales. Estas zonas anómalas son determinadas en los trabajos de prospección y exploración mediante interpretación de resultados de las diferentes técnicas o métodos geofísicos o geoquímicos.

El yacimiento mineral es una acumulación natural de una sustancia mineral o fósil, cuya concentración excede el contenido normal de una sustancia en la corteza terrestre (que se encuentra en el subsuelo o en la superficie terrestre) y cuyo volumen es tal que resulta interesante desde el punto de vista económico, utilizable como materia prima o como fuente de energía (Minminas y Energía, 2003).

### **5.1.1 Clasificación de la Actividad Minera.**

El sector minero en Colombia está caracterizado por la producción de minerales como: carbón, hierro, níquel, cobre; metales como el oro, plata y platino, además de esmeraldas y materiales de construcción. Este sector se clasifica en minería pequeña, mediana y de gran escala.

La minería de pequeña escala que en Colombia es la más numerosa, es aquella que se realiza generalmente de manera informal, con poca capacidad de maquinaria y tecnología, por parte de individuos, grupos y comunidades.

Otro tipo de proyectos son los de mediana escala de producción, caracterizados porque cuentan con más conocimiento de los recursos y reservas, por lo tanto, mejor capacidad para la planeación minera; es una actividad formalizada, por lo tanto, cumplen con las normas laborales y de seguridad e higiene minera, hacen buen aprovechamiento del mineral y manejan los posibles impactos sobre el medio ambiente y su entorno social.

Finalmente, los de gran escala son los proyectos mineros que se realizan bajo las mejores condiciones técnicas, económicas, ambientales y sociales. Son muy importantes para la economía del país no solo por su generación de ingresos, sino por su impacto social y regional, ya que genera empleo en lugares donde hay pocas opciones de trabajo.

### **5.1.2 Métodos de Explotación Minera.**

Los métodos de explotación en minería se clasifican en dos categorías: 1. La Superficial, que es la explotación a cielo abierto y placeres, y 2. La subterránea, que puede ser: 1. Soportada por pilares, 2. Artificialmente soportada (o rellenos) y 3. Sin soporte (o hundimiento). Los factores que determinan la selección del método son, entre otros, la geología y geometría del yacimiento y la característica geomecánica del mineral y el estéril, también influyen factores económicos que rigen la industria minera actual.

La minería a cielo abierto, actualmente conocida como megaminería, se ha practicado desde principios del siglo XX, es un método de explotación muy utilizado cuando hay grandes volúmenes de material rodeando el mineral de interés, el cual debe encontrarse en altas concentraciones para compensar la inversión económica requerida. Inicialmente la remoción de la capa superficial del suelo se hace con equipos o explosivos, para acceder al mineral, que queda diseminado entre el material removido.

Luego se hace un proceso de lixiviación en tanques, que consiste en una mezcla de agua con cianuro u otras sustancias que permitan separar la roca del mineral, para esto se utilizan cantidades significativas de agua, por lo que ha sido un método de explotación controversial (Ramos 2010).

Este proceso se realiza solo en yacimientos que abarcan grandes extensiones y que se encuentran cerca de la superficie. Como parte del proceso, se cavan cráteres gigantes, que pueden llegar a tener más de 150 hectáreas de extensión y más de 500 metros de profundidad, se tiene que hacer movimiento de grandes masas de roca, procesos de miles de toneladas de trituración y separación de minerales, por lo que es utilizado por grandes multinacionales, pues los pequeños productores no cuentan con la capacidad técnica y económica para realizarlo.

Figura 9. Modificación del paisaje por minería a cielo abierto



Fuente: Documental Colombio- La Colosa. Luis Fernando Vásquez.

Este tipo de explotación tiene un impacto muy grave en el paisaje como se observa en la figura 9. Un proyecto de estos, cerca de un centro urbano, causa fuerte contaminación visual, impacto que se puede reducir con los programas de compensación ambiental que obligan a las multinacionales a que una vez se terminen las labores de explotación, se proceda a remediar el espacio minero.

Sin embargo, casi todos los países que han tenido este método de extracción, cuentan con un pasivo ambiental producto del uso de materiales radioactivos, metálicos y no metálicos. Ejemplo de este tipo de explotación son las minas de Cerrejón en Colombia (Figura 10) y Yanacocha en Perú (Figura 11).

Figura 10. Mina El Cerrejón- Colombia



Fuente: <http://www.colombia.com/actualidad/nacionales/sdi/50040/cerrejon-pospone-por-ahora-el-desvio-del-rio-rancheria>

Figura 11. Mina de Yanacocha Perú



Fuente: <http://goldpic.html> 2015

Por otra parte, en la minería subterránea que es la forma más tradicional de explotación, se extrae el material mineral por debajo de la superficie construyendo socavones o galerías, porque el mineral se encuentra a una gran profundidad y las vetas son prominentes. En otro tipo de yacimientos conocidos como diseminados, donde la concentración es baja, cuando el tamaño lo justifica, se explotan en forma subterránea. Es el caso cuando una montaña que tiene un yacimiento bajo mil o dos mil metros de roca estéril, se hace una galería por la parte inferior de la montaña y extraen el mineral por block-caving; allí se genera el colapso controlado del yacimiento que es reemplazado por pilares artificiales o naturales, que soportan la roca estéril. Un ejemplo es la Mina El Teniente, uno de los yacimientos más grandes de cobre en Chile.

Puesto que en este método se mueve menos cantidad de roca mineral y estéril, el impacto paisajístico no es tan fuerte, como en explotación a cielo abierto, aunque si el área de explotación es muy grande como en el caso de la mina “El Teniente”, el área del paisaje afectado es visible. Entre las desventajas de la explotación minera subterránea están los riesgos para los operarios debido a los derrumbes inesperados dentro de las minas. Además, como se dijo, solo es viable cuando el relieve es fuerte y el yacimiento muy rico, para compensar los costos de explotación.

### 5.1.3 Fases del Ciclo Minero.

El ciclo minero se desarrolla en cinco grandes fases, dentro de las cuales se ejecutan y siguen lineamientos geológicos, mineros y ambientales, con el fin de asegurar un proceso sostenible en todas sus etapas. A continuación, se presenta un diagrama detallado de las fases del ciclo minero (MinMinas, 2009), que son principalmente tres: fase de exploración, fase de explotación y fase de beneficio y transformación. Sin embargo, se mencionan también las etapas de concesión, prospección, construcción y adecuación y cierre y abandono, ya que son claves para el desarrollo de una minería responsable y legal.

**Fase de prospección.** Define los tipos de materiales a buscar, se tienen en cuenta las similitudes y características especiales del yacimiento; a partir de esta información se descartan áreas y se concentran el trabajo en las que tienen las características favorables para el tipo de yacimiento. Los principales métodos de prospección son: geológica, geoquímica y geofísica (MinMinas, 2009).

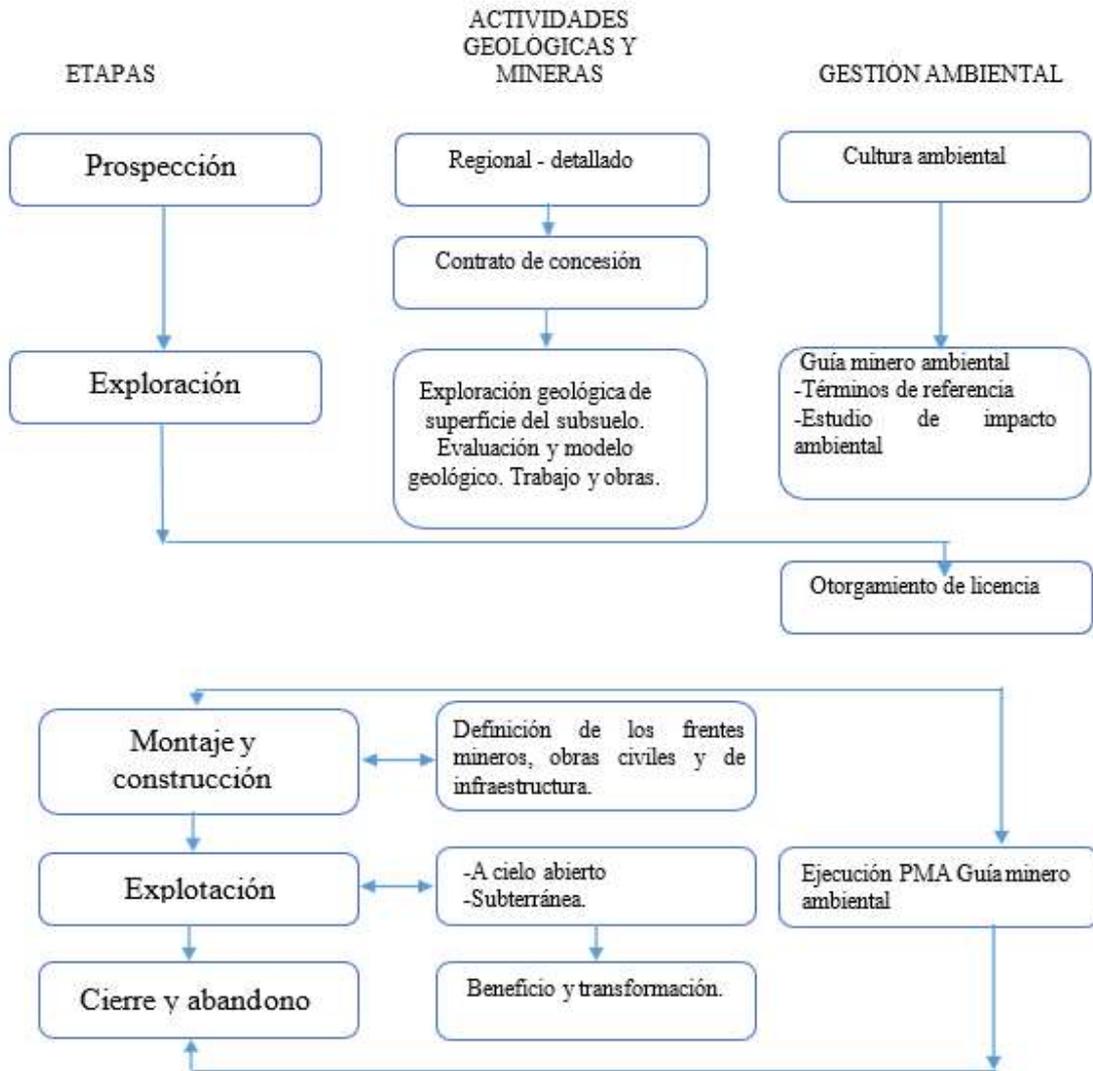
Los métodos geológicos de prospección corresponden al levantamiento y mapeo de la superficie para identificar rocas aflorantes y las alteraciones que pueden presentar las rocas.

Los métodos de prospección geoquímicos son las pruebas que se realizan mediante análisis químicos practicados a las rocas, el agua y el suelo, para identificar evidencia de los elementos buscados o dar una aproximación de elementos que sean indicadores de la presencia al yacimiento a buscar.

Los métodos de prospección geofísicos son aquellos con los que se identifican las características físicas de las rocas para establecer contrastes, ya que ellas pueden cambiar o afectarse al contacto con el agua o por el influjo de la temperatura o la misma mineralización.

Una vez terminada la primera etapa, el minero tiene el suficiente criterio para desechar o aceptar el área analizada, si el resultado llega a ser positivo, se continúa la fase de exploración (MinMinas, 2009).

Figura 12. Etapas de un proyecto minero



Fuente: Minminas

**Fase de exploración.** Es una fase que se desarrolla sin necesidad de licencias de tipo ambiental; requiere de grandes inversiones destinadas a caracterizar el tipo y la cantidad de materiales existentes, explorando en las zonas susceptibles de explotación (UPNE, 2011). El artículo 80 del Código de Minas, establece que los trabajos de exploración buscan determinar y calcular las reservas del mineral o minerales, la ubicación y características de los depósitos o yacimientos, se formula detalladamente el

plan minero, los medios y métodos de explotación, y la escala y duración factible de la producción esperada.

La información recolectada en la etapa anterior (de prospección) es la base para la etapa de exploración que es sísmica. En esa se determina la existencia de un mínimo de cantidad de mineral en las rocas. Los métodos utilizados son los mismos empleados en la etapa anterior, pero con mayor detalle de análisis, se realizan perforaciones que permiten hacer observaciones del subsuelo sin mayor inversión económica (UPNE, 2011).

Según los materiales que se van explotar, existen etapas intermedias, como el levantamiento geológico que es más preciso y puntual porque corresponde a la toma y análisis de muestras geoquímicas, Los estudios geofísicos son más profundos, además se hacen sondajes o perforaciones para observar el subsuelo y evitar los costosos túneles o pozos. Cuando existen calizas o materiales ferrosos es necesario hacer una etapa para estudios metalúrgicos con el fin de determinar los métodos relacionados con la transformación de la mina en el producto final (UPNE, 2011).

**Fase de montaje y construcción.** Inicia una vez finalizada la fase de exploración; en ésta se realiza el desarrollo de la ingeniería de detalle del proyecto, estas obras de infraestructura son necesarias para el desarrollo normal de las labores de apoyo y ejecución del proyecto minero (MinMinas, 2002).

**Fase de Explotación.** En esta fase se considera la información obtenida en la fase de exploración hasta el diseño del proyecto, incluyendo la construcción, adecuación de la infraestructura, montaje, inicio de actividades de preparación, extracción, beneficio, comercialización y terminación de la actividad. La fase de explotación se divide en tres etapas: desarrollo, producción y cierre; para su ejecución es un requisito imprescindible la licencia ambiental (MinMinas, 2002). Cabe aclarar que el cierre debe diseñarse y realizarse durante todas las fases de ejecución de un proyecto minero.

**Etapa de desarrollo.** Comprende las siguientes actividades principales: Diseño medioambiental y definición del plan minero, es aquí cuando se determinan los métodos de explotación, volúmenes requeridos, delimitación de áreas de trabajo, inventario de equipos, mano de obra y acciones de manejo ambiental; construcción y adecuación de la infraestructura para el montaje, explotación, beneficio y transformación (MinMinas, 2002).

**Etapa de producción.** Durante la cual se extrae el mineral y se procesa para obtener el

oro. Este procesado incluye la transformación de las rocas y el mineral en una pasta metálica de elevada pureza, denominada doré, que contiene entre un 60 y un 90% de oro. Durante esta etapa, muchos factores determinan qué zonas del yacimiento resultan más rentables económicamente: cuando el precio del oro baja o los costos de extracción suben, solo resulta económicamente rentable extraer y procesar el mineral con mayor concentración de oro (Pedraza, 2018).

**Etapas de cierre y abandono.** Aquí finalizan las actividades de extracción de materiales e inician las actividades de rehabilitación y cierre. Se adecuan los terrenos para usos futuros (conservación, uso industrial, recreativo no intensivo, etc.). Se debe incluir los impactos positivos y negativos originados por la actividad durante la operación. Las actividades de cierre y abandono de mina se tendrán en cuenta desde el planeamiento minero y durante la ejecución del proyecto minero (Sierra, 2015).

### 5.3 La Actividad Minera en Colombia

La actividad minera en Colombia data desde la época pre colombina, existe mucha evidencia sobre los trabajos de orfebrería que las culturas indígenas realizaban, lo que prueba que la actividad ha estado presente en la vida de nuestro país. En la época colonial (1550 – 1810) la minería fue impulsada desde lo que hoy es Antioquia, desde donde transportaban el oro en polvo hacia otras regiones, e incluso hacia el reino español.

Según narra Germán Colmenares, en la Nueva Granada, la producción minera vivía frecuentes crisis debido a que los mineros dependían de la mano de obra esclava que tenía un alto costo y para adquirirla tenían que contraer deudas, hipotecando a los negros para adquirir otros. Los mineros mantenían pugnas contra los comerciantes de esclavos porque, al no poder pagar las deudas, corrían el peligro de ser ejecutados judicialmente, es decir, les embargaban los esclavos para cubrir la deuda. Los mineros se ampararon en una Cédula de Carlos V, que databa del 19 de julio de 1540, la cual les otorgaba el derecho de no ser ejecutados judicialmente en sus instrumentos de trabajo; los comerciantes por su parte utilizaban sus propios argumentos para impedir la aplicación de lo ordenado en la cédula real, como en el caso sucedido al minero García Jaramillo de Andrada en 1583, cuando le fueron embargados todos los bienes, entre ellos 60 esclavos, debido a una deuda contraída con un personaje de influencia llamado Rodrigo Pardo. Esta disputa sucedió durante un

largo período hasta cuando el rey zanjó la discusión ordenando que no se ejecutara los bienes de los mineros por la importancia que este sector tenía frente a la economía de la Nueva Granada, lo que desestimuló el comercio de esclavos y que a la postre terminó por afectar a los mineros ya que cuando sus esclavos enfermaban no tenían como reemplazarlos.

La pugna entre mineros y comerciantes afectó la explotación minera de la Nueva Granada, lo que además del agotamiento de zonas auríferas generó crisis en la minería que se prolonga durante todo el siglo XVII, solamente disminuida cuando aparecía una nueva zona de explotación (Colmenares,1971).

Los colonizadores en su búsqueda de oro llegaron al costado suroccidental de la Serranía y fundaron en el año de 1611 a Guamocó, una de las principales poblaciones de producción aurífera durante la Colonia y que les representó un significativo aumento de las exportaciones de oro hacia España. Mas adelante, alrededor de 1670 comenzaron las explotaciones en el Chocó, Santa Rosa de Osos y Rionegro (Rueda y Castro, 2007).

Durante ese tiempo solamente se contaba como medios de producción con la mano de obra esclava, algunas herramientas de hierro y la pólvora negra. Pero a fines del siglo XVIII, Carlos III, rey de España de 1759 a 1788, conocido como un "déspota ilustrado", envió algunos ingenieros de minas alemanes para que buscaran más plata y más oro; posteriormente el gobierno virreinal trajo al ingeniero Juan José D'Elhúyar, encargándole dirigir y a mejorar las minas de plata en la aldea de Santa Ana, provincia de Mariquita, hoy día Falan, en el departamento del Tolima (Poveda Ramos, 2002 ).

Ya en el periodo de la República (1819-1830), la actividad minera se centró en el oro y las piedras preciosas, siendo exportados durante gran parte del siglo XIX y el siglo XX, lo cual marca el inicio de la explotación de otros metales.

De acuerdo con Poveda, entre 1825 y 1828 se descubrieron las minas de plata de Santa Ana y a las de oro de Marmato y de Supía (hoy departamento de Caldas), tanto el gobierno colombiano como empresarios particulares se preocuparon por traer ingenieros ingleses y alemanes, quienes modernizaron la minería de socavón y la aluvial, enseñaron a los capataces los temas de mineralogía, hidráulica práctica y agrimensura. Estos avances despertaron la aspiración de crear y desarrollar la profesión de la ingeniería en las regiones mineras. El oro fue el principal producto de exportación durante casi todo el siglo XIX.

Cuando en 1851 el general José Hilario López ordenó la libertad de los esclavos, en

Antioquia ya casi no existía esa condición, pero en el Cauca, Tolima y Santander tuvieron que ser liberados y remplazados por mano de obra asalariada, no sin antes superar la impugnación de la ley de liberación, por parte de los esclavistas.

Con la expedición de la Constitución de 1886, el gobierno de Rafael Núñez retomó para el Estado la titularidad de las minas que estaban en cabeza de los Estados Soberanos y adoptó para toda Colombia el Código de Minas del Estado Soberano de Antioquia, que había sido aprobado mediante Ley 127 de 1867, siendo éste el primer estatuto minero de alcance nacional. A comienzos del siglo XX los metales preciosos seguían siendo los únicos productos de la minería nacional, pero con la llegada de las primeras máquinas de vapor a finales de la primera década (1910-1912) se da inicio a la explotación del carbón en pequeñas cantidades.

En 1920 comenzó la perforación en Barrancabermeja para producir petróleo, en 1921 comenzó la operación de la refinería. La Andian National Corporation construyó el primer oleoducto de 538 kilómetros y 10 estaciones de bombeo, que le permitió en 1926 llevar el crudo hasta Mamonal, cerca de Cartagena. Otras petroleras se vieron atraídas por las oportunidades de negocio, y comenzaron a llegar al país, entre ellas la Texas Petroleum Company (El Tiempo, 2018).

Siguiendo a Poveda Ramos (2002), en 1930 y 1937 iniciaron la explotación de yacimientos de calizas, en 1941 se llegó al punto máximo de producción de oro y comenzó un largo período de declinación, compensado con el aumento de explotación de minerales no metálicos (azufre, calizas, arcillas, cuarzo, yeso, etc.) de uso industrial. Para entonces la industria manufacturera, la agricultura, la ganadería y demás sectores habían comenzado a superar en importancia a la minería, en la economía colombiana.

El modelo neoliberal imperante en nuestro país desde el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), trajo como consecuencia la apertura económica y por ende el interés de inversionistas extranjeros en exploración y explotación de recursos, tales como el petróleo, el oro y otros tipos de minerales. El presidente Gaviria intentó formalizar la extracción de esmeraldas, pero no tuvo éxito debido a que no había inventario de minas (Bermúdez, 2013). Durante el mandato Samper (1994-1998), se creó el término “minería de hecho” (Bermúdez, 2013) establecido en el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, refiriéndose a las personas que realizan actividades mineras sin poseer un título minero.

En el gobierno del presidente Pastrana (1998-2002) se realizó la reforma del Código Minero para estimular la inversión extranjera.

En las reformas al Código en el año 2001, se introdujeron normas flexibles para las concesiones mineras, entre otras, la de extender una concesión hasta por 90 años sin ajustar la tasa de ganancia, o la no obligatoriedad de cancelar la licencia aún en caso de violaciones serias de los términos del contrato.

Durante los períodos del presidente Álvaro Uribe (2002-2010), se otorgó un número sin precedentes de concesiones en el país: once mil, con una extensión aproximada de 7 millones 300.000 mil hectáreas, dando un gran impulso a la actividad minera. Su gobierno entre 2004 y 2008 entregó títulos mineros mediante contratos de concesión, el equivalente al 10% del territorio colombiano. Entre Julio y octubre de 2009 se concedieron o renovaron 1900 licencias para explotaciones mineras en los páramos.

Como consecuencia de lo anterior, se evidencia la participación del sector minero en la economía nacional, en crecimiento debido al incremento en la inversión extranjera en minería. De acuerdo con el Ministerio de Minas, entre 2002 al 2009, hubo importantes entradas de capital de largo plazo con origen en la inversión extranjera directa, IED. Los ingresos nacionales por concepto de minería para ese periodo ascendieron a US\$12.271 millones, que representan un 24,25% del total nacional (Memorias al Congreso de la República 2009 - 2010)

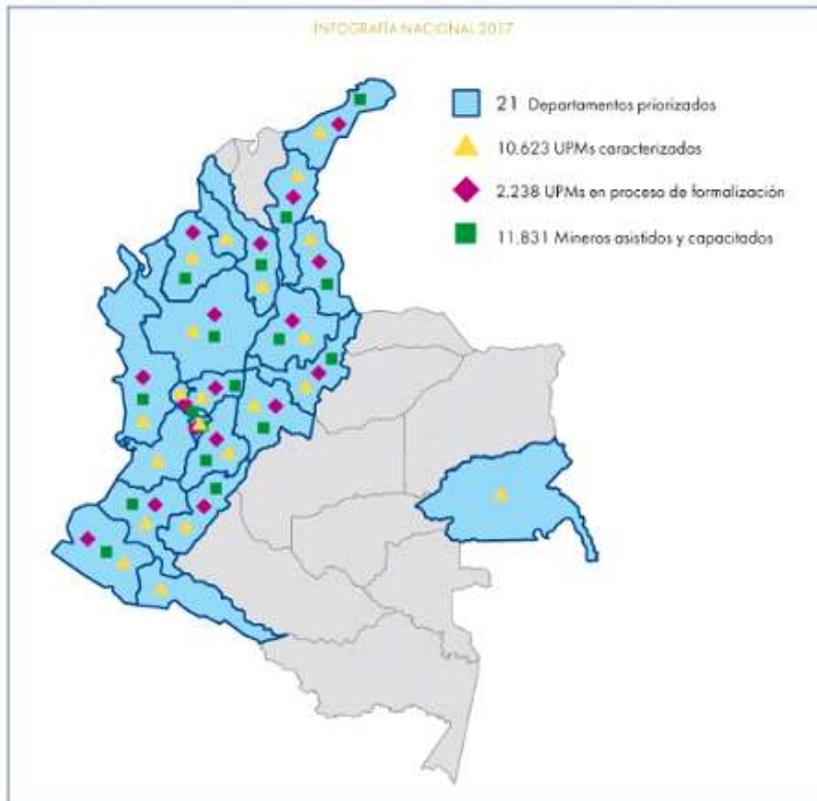
Durante el mandato del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) se impulsó la denominada “locomotora minera”, declarando al sector energético como una de las cinco “locomotoras” del desarrollo económico que debían ser reforzadas a través de la seguridad, impulsando la minería en el país, para lo cual implementó políticas públicas mineras para atraer inversión extranjera que realizara actividades de exploración y explotación. El sector minero unido al energético atrajo el 60% de la inversión extranjera directa en 2011 y para el año 2012 representaba el 66% del total de las exportaciones colombianas.

A fin de asegurar que la locomotora transitara sin problemas, lanzó un proceso de concesión de licencias ambientales más expedito, exenciones de impuestos a empresas minera, y elevó a status de “interés nacional” a cuarenta proyectos mineros de compañías multinacionales.

En el año 2015 el gobierno Santos se propuso avanzar en la legalización de los mineros artesanales haciendo énfasis en la fiscalización y sanciones severas para quienes no cumplieran con la legalización de su ejercicio en la actividad minera. Con ese fin, el Ministerio de Minas y

Energía comenzó con la ejecución de una estrategia de coordinación y articulación con los entes territoriales mediante la creación de Juntas Directivas Regionales con el objeto de coordinar y armonizar las acciones dirigidas a la Formalización Minera. Mediante caracterización de operaciones mineras, se priorizaron 21 departamentos del país para implementar en ellos el desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos con el fin de promover actividad minera sostenible.

Figura 13 Departamentos priorizados



Fuente: Ministerio de Minas y Energía

Aunque el proceso de formalización ha tenido grandes dificultades, en 2018 se notaba un importante impulso debido a la expedición del Decreto 1949 del 2017, mediante el que se reorganizó el subcontrato para dar garantías tanto a los pequeños como a los grandes mineros; se creó la figura de la cesión de áreas para que los interesados en participar en pequeña minería aporten a los grandes proyectos (Portafolio Sept 2018).

## 6.

## **6. Marco Institucional y Legal**

### **6.1 Marco Institucional**

#### **6.1.1 El Ministerio de Minas y Energía (MME).**

Fue creado en 1940 con el nombre de Ministerio de Minas y Petróleo que fue cambiado mediante decreto 636 de 1974 por el actual nombre con el que se constituye en el máximo órgano rector de la política minera, hidrocarburos y estructura energética. Su objetivo es formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del sector de minas y energía, apoyado por cuatro entidades adscritas.

En cuanto a las funciones del Ministerio de Minas y Energía, el artículo 2 del Decreto 0381 de 2012, establece:

Articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía. 2) Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país. 3) Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero- energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables. 4) Expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustible.

#### **6.1.2 La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).**

Creada mediante decreto 1760 de 2003, es la administradora de los recursos hidrocarburíferos del país. Entre sus funciones, se encarga de la promoción, otorgamiento y asignación de áreas y títulos mineros; la fiscalización del cumplimiento de la normatividad y la liquidación, el recaudo y transferencia de las regalías, y las compensaciones originadas por la producción.

#### **6.1.3 La Agencia Nacional de Minería (ANM).**

Creada mediante decreto ley 4134 de 2011; de acuerdo con el artículo primero 171, la ANM es una agencia estatal de naturaleza especial del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas su artículo primero 171, crea la Agencia Nacional de Minería como una agencia estatal de naturaleza especial del sector

descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. Como administradora del recurso minero del país, entre otras funciones, le corresponde la ejecución de la política, y es la responsable de los procesos de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, promoción y vigilancia de las obligaciones derivadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras. A su vez, la ANM es la encargada de administrar el catastro minero.

#### **6.1.4 El Servicio Geológico Colombiano (SGC).**

Mediante Decreto Ley 4131 de 2011 fue transformado el anterior INGEOMINAS en el Servicio Geológico Colombiano, encargado de la investigación del potencial del recurso del subsuelo.

#### **6.1.5 La Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME).**

Luego de varios cambios y fusiones por años, mediante Decreto 1258 de 2013 se cambia la estructura de la UPME, posteriormente mediante Decreto 1259 se establece la planta de personal. Es una Unidad Administrativa Especial del orden Nacional, de carácter técnico, regida por la Ley 143 de 1994 y por el Decreto número 1258 de junio 17 de 2013.

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

#### **6.1.6 Ecopetrol S. A.**

Se constituye como la única empresa con participación estatal (Decreto 1073-Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 2015).

Para la administración adecuada de los recursos naturales, es indispensable la coordinación de esfuerzos y el mantenimiento de relaciones con otros entes del ámbito nacional, como son:

- **Ministerio de Defensa:** Tiene como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática. Específicamente para el sector extractivo, es el encargado de combatir la explotación ilícita de minerales, expresión del crimen organizado que amenaza la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública.
- **Ministerio del Interior:** Ejerce la rectoría y la coordinación de las políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia, la convivencia y la participación ciudadana; en específico para el sector extractivo es el encargado de liderar los procesos de Consulta Previa que garanticen el desarrollo del sector productivo en armonía con las comunidades étnicas a lo largo del territorio nacional.
- **Ministerio de Ambiente:** encargada de definir la política Nacional Ambiental y promover la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables.
- **Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA):** Entidad encargada de garantizar que la evaluación, seguimiento y control de los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento, permisos o trámites ambientales.
- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público:** Encargado de coordinar la política macroeconómica; definir, formular y ejecutar la política fiscal del país; entre sus funciones está recaudador de rentas fiscales del país.
- **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN):** Entidad responsable de administrar las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, mediante el servicio, la fiscalización y el control.
- **Departamento de Planeación Nacional (DNP):** Entidad encargada de la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno.
- En este mismo orden, la institucionalidad de la industria extractiva debe relacionarse con entidades del ámbito local, entre ellos los gobiernos departamentales y municipales, y con

una secretaría de minas en la Gobernación de Antioquia. Es importante anotar que el departamento de Antioquia cuenta con funciones delegadas especiales para atender los asuntos mineros de ese departamento, y es la secretaría de minas la encargada de ejecutarlas.

- En cuanto a la coordinación con los entes territoriales, históricamente la relación con los gobiernos departamentales y municipales se ha dado por los giros y las transferencias de la nación a los territorios productores; sin embargo, de acuerdo con los fallos de la Corte Constitucional (como la Sentencia C123 de 2014 y la Sentencia C035 de 2016), esta relación deberá estar enmarcada en el diálogo, y en el acuerdo que debe existir entre los ámbitos nacional y local para el desarrollo de las actividades extractivas. Vale la pena recordar que la Constitución Política (art. 288) asigna a los municipios la competencia sobre el ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011), lo cual no implica veto al desarrollo de la actividad.

## 6.2 Marco Legal

### 6.2.1 Sector Minero.

El marco legal del sector minero incluye un conjunto de leyes, decretos y resoluciones que regulan los principales aspectos, como régimen contractual o asignación de áreas o títulos; fiscalización de la producción, la liquidación y recaudo de regalías y compensaciones, la distribución y transferencia de los ingresos, el medio ambiente y la inversión social.

Tabla 4. Principales normas vigentes para el sector minero

Norma	Objeto
Auto del 11 del Consejo de Estado	Ordenó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos de delimitación de áreas estratégicas mineras por encontrar que no se agotó el procedimiento de consulta previa a las comunidades étnicas presentes en los territorios. Suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos de delimitación de áreas estratégicas mineras (art. 20 de la Ley 1753 de 2015).
Sentencia T-766/15 Corte Constitucional	Revoca el fallo judicial proferido por el Consejo de Estado el 16 de diciembre de 2013, y deja sin valor y efecto los actos administrativos de delimitación de las áreas estratégicas mineras.
Decreto 2222 de 1993	Reglamento de higiene y seguridad en labores mineras en cielo abierto. Art. 11, vigilancia y control.

Norma	Objeto
Ley 99 de 1993	Crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). En el título VIII se establece la obligatoriedad de la licencia ambiental y sus disposiciones. Título que ha sido reglamentado en el Decreto 2041 de 2014.
Ley 141 de 1994	Crea el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables. Se establecen las reglas para su liquidación y distribución, y se dictan otras disposiciones.
Decreto 145 de 1995	Capítulo III. Régimen de regalías y compensaciones generadas por la explotación de recursos naturales no renovables. Art. 16, regalías mínimas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo. <u>(Ver tabla anexa No. 1) (j)</u>
	Liquidación, recaudo, distribución y transferencia de regalías derivadas de la explotación de minerales.
Decreto 600 de 1996	Reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994, en lo que se refiere al recaudo, distribución y transferencia de las regalías derivadas de la explotación de carbón, metales preciosos y concentrados polimetálicos.
Decreto 2655 de 1988 - Código de Minas	Derogado, pero es vigente para títulos otorgados bajo esta norma. Art. 248, de vigilancia y control, y art. 258, función de inspección, obligación.
Ley 685 de 2001 Se expide el Código de Minas	<p>En los artículos 85, 205, 206 y 208, entre otros, se establece la realización del estudio de impacto ambiental y la expedición de la licencia ambiental, como requisito para la iniciación de los trabajos y obras de la explotación minera. Capítulo XXIV, contraprestaciones económicas.</p> <p>Art. 212. Las contraprestaciones económicas que percibe el Estado a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho a explorar o explotar recursos minerales constituyen una retribución directa por el aprovechamiento económico de dichos bienes de propiedad nacional. Para todos los efectos, los impuestos específicos a que se refiere el presente Código se consideran también contraprestaciones económicas. Art. 213. Las contraprestaciones económicas son de cuatro clases: canon superficiario, regalías, participaciones e impuestos específicos.</p> <p>Art. 218. Condiciones del aporte social. El aporte o contribución de los particulares a una sociedad, del derecho a explorar y explotar emanado de un título minero, estará condicionado a la vigencia de ese derecho.</p> <p>Art. 230, establece la definición y disposiciones para la liquidación, recaudo y destinación de los cánones superficiarios. Art. 325, establece las disposiciones para el cobro de derechos o cuotas por parte de la autoridad minera por la prestación de sus servicios.</p> <p>Art. 271, Ley 685 de 2001, reglamentado por la Resolución 428 de 2013, programa mínimo de exploración propuesto para el área solicitada. Decretos 0935 y 1300 de 2013.</p> <p>Art. 318, establece el deber y la forma de fiscalización, y la vigilancia de los contratos de concesión.</p> <p>Art. 321, auditorías mineras externas.</p>
Ley 756 de 2002	Modifica la Ley 141 de 1994; se establecen criterios de distribución y se dictan

Norma	Objeto
	otras disposiciones.
Decreto 4134 de 2011	Se crea la Agencia Nacional de Minería (ANM); se determina su objetivo y estructura orgánica.
Resolución 18 0876 de 2012	Delegación de la función de fiscalización del Ministerio de Minas y Energía a la Agencia Nacional de Minería.
Ley 1530 de 2012	Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Art. 13, definición de fiscalización. Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Art. 15. La ANH y la ANM señalarán condiciones para la determinación de los precios base de liquidación de las regalías y compensaciones. Art. 16, disposiciones en materia de recaudo. Regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Arts. 17 y 18, establecen las disposiciones en materia de transferencia y distribución de los recursos recaudados por concepto de regalías.
Resolución 850 de 2013	Se establecen los términos y condiciones para la determinación de los precios base de liquidación de regalías y compensaciones por explotación de minerales no metálicos y radioactivos.
Resolución 1004 de 2013	Distribuye y ordena el giro de los rendimientos financieros de los recursos de regalías causadas antes de la entrada en vigencia del SGR.
Sentencia C-123 de 2014 de la Corte Constitucional	Declaró exequible el artículo 37 del Código de Minas. Este fallo, si bien no establece de manera directa la obligación de la ANM de concertar con las autoridades para la declaratoria y posterior adjudicación de las áreas estratégicas mineras, establece la obligación de realizar concertación con las autoridades locales para algunos de sus temas.
Ley 1712 de 2014	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1073 de 2015	Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Capítulo 2. Contrato de concesión. Sección 1. Concesiones concurrentes.
Ley 1753 de 2015	Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), art. 20. Se da continuidad a las áreas estratégicas mineras creadas en el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, como mecanismo alterno al régimen ordinario, para la asignación al derecho de explorar y explotar minerales, por medio de un proceso de selección objetiva. Denomina estas áreas como "áreas de reserva estratégica mineras".
Decreto Único Reglamentario del DNP 1082 de 2015, título 4	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de planeación nacional, título 4 (Sistema General de Regalías).
Resolución 1886 de 2015	Reglamento de seguridad en labores mineras subterráneas. Art. 24, inspección, vigilancia y control. Art. 244, visitas técnicas de vigilancia y control.

Norma	Objeto
Decreto 276 de 2015	Adopta medidas relacionadas con el Registro Único de Comercializadores (RUCOM).
Decretos 1073 de 2015 y 504 de 2015	Aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización minera.
Resolución 409 de 2015	Modifica la Resolución 420 de 2013. Se define en la cláusula 7, numeral 15, que el concesionario minero estará obligado a “Presentar a la Autoridad Minera un Plan de Gestión Social, que incluya al menos uno de los componentes establecidos en los artículos 251 a 256 de la Ley 685 de 2001, o aquellas, normas que los modifiquen, adicionen, o sustituyan [...]”.
Decreto 1073 de 2015	Expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Art 2.2.1.1.1.2.3. Definición del área de yacimientos mineros.
Ley 1753 de 2015	Art. 22. A partir del 9 de junio de 2015, en los contratos de concesión que suscriba la Autoridad Minera Nacional, deberá incluirse la obligación del concesionario de elaborar y ejecutar planes de gestión social.
Resolución 32 de 2016	Por la cual se modifica la delimitación de las áreas de reserva estratégicas mineras, contenidas en la Resolución 45 del 20 de junio de 2012, de la Agencia Nacional de Minería.
Resolución 40391 de 2016, por la cual se adopta la Política Minera Nacional	Este documento de política se constituye como el marco de operación y la línea estratégica para el desarrollo del sector en el país. En él se puede encontrar un análisis contextual con los principales retos del sector, así como el marco estratégico y los pilares que se deben tener en cuenta para que la actividad genere valor agregado al desarrollo de las regiones, por medio del diálogo tripartito y los instrumentos de buenas prácticas.
Resolución 708 de 2016	La ANM reglamentó el art. 22 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se establecen los criterios para la elaboración, evaluación y ejecución de los Planes de Gestión Social [...]”; esta fue publicada de manera oficial en la página web de la Agencia Nacional de Minería, el 29 de agosto de 2016. La normativa se basó en las publicaciones de la ANM denominadas “Guía para planes de gestión social”, y su complemento con la “Caja de herramientas - Anexo Guía No. 1”.
Resoluciones. Precios base para liquidación de regalías	Carbón. Resolución 625, del 28 de septiembre de 2016. Minerales metálicos. Resolución 626, del 28 de septiembre de 2016. Minerales no metálicos. Resolución 184, del 30 de marzo de 2016. Níquel. Resolución 624, del 28 de septiembre de 2016.
Resolución 40558 del 2016	Por la cual se modifica el formato básico minero (FBM).
Decreto 1666 del 21 de octubre de 2016	Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 21 de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015, frente a la clasificación de la minería, y se toman otras determinaciones.
Resolución 229 de 2016	Por medio de la cual se prorroga la delegación de funciones a la Gobernación de Antioquia, y se dictan otras disposiciones

### 6.2.2 Normatividad Ambiental en Colombia.

Con la actividad minera se afecta el medio ambiente, con más gravedad los recursos hídricos y atmosféricos. “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano” según consagra el Artículo 79 de la Constitución Política Colombiana. En la siguiente tabla (No 5) se relaciona la normativa ambiental, respecto al uso del recurso hídrico y atmosférico que se debe tener en cuenta para el desarrollo de la actividad minera.

Tabla 5. Legislación Ambiental

Norma	Alcance
Decreto 2811 de 1974	Se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección de medio ambiente, fundado principalmente en que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia, desarrollo económico y social de las comunidades.
Ley 373 de 1997	Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua.
Resolución 0627 de 2006	Por la cual se establece la norma nacional de emisión de ruido y ruido ambiental.
Resolución 918 de 2011	Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social y se adoptan otras determinaciones.
Resolución 610 de 2010	Por la se modifica la Resolución 601 del 4 de abril de 2006, la cual se establece la Norma de Calidad del Aire o Nivel de Inmisión, para todo el territorio nacional en condiciones de referencia.
Resolución 3930 de 2010	Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones
Decreto 2767 de 2012	Por el cual se reglamenta las tasas retributivas por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se toman otras disposiciones.
Decreto 1374 de 2013	Por medio del cual se establecen parámetros para el señalamiento de unas reservas de recursos naturales de manera temporal y se dictan otras disposiciones.
Resolución 631 de 2015	Por la cual se establecen los parámetros y los valores máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de agua superficiales y a los sistemas de alcantarillado público y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1076 de 2015	Decreto único reglamentario del sector de ambiente y desarrollo sostenible

Fuente: Adaptado por la autora

## Licencias

La normatividad para el proceso de licenciamiento minero se presenta a continuación en la Tabla 6.

Tabla 6. Marco legal para el licenciamiento minero

Norma	Alcance
Decreto 3573 de 2011	Por el cual se crea la Autoridad Nacional de licencias ambientales – ANLA-y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2041 de 2014	Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

Fuente: Adaptado por la autora

Adicionalmente, las siguientes normas son de aplicación en el sector de minería:

Ley 1801 de 2016. Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

Ley 1333 de 2009. Por el cual se establece el proceso sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

**Autoridades Ambientales.** Una autoridad ambiental es cualquier autoridad de la República de Colombia que tenga competencia en asuntos ambientales. Estas son:

- **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:** Es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables; encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación.
- **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA):** Creada mediante el Decreto 3573 del 2011, es una Unidad Administrativa Especial, de orden nacional, encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa, para que contribuyan al desarrollo sostenible. Con respecto al recurso hídrico, esta autoridad se ocupa de otorgar los permisos de concesión

de aguas superficiales y subterráneas, de prospección y exploración de aguas subterráneas y de la autorización de construcción en zonas que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, así como hacerles seguimiento a todas las licencias otorgadas.

- **Parques Nacionales Naturales de Colombia:** Es una Unidad Administrativa Especial, creada mediante el Decreto 3572 del 2011, de orden nacional encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Le corresponde otorgar concesiones de los recursos hídricos presentes en los Parques Nacionales Naturales y las Áreas protegidas, así como de su administración, control y conservación.
- **Autoridades Ambientales Regionales:** Son las 34 Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, entes de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del MADS.
- **Las Autoridades Ambientales Urbanas:** Presentes en los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana es igual o superior a un millón de habitantes. Son las encargadas de promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, es decir cumplen con las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales en su jurisdicción.

**Sistema Nacional Ambiental –SINA.** Este sistema, otorga una estructura de protección a los recursos naturales de la nación mediante el establecimiento de una serie de instituciones con competencias para dicha protección. De esta manera, el SINA, es definido por el artículo 4 de la Ley 99 de 1993 como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Constitución Política de Colombia de 1991 y la ley 99 de 1993.

Como se observa en la figura 14, el SINA está integrado por todas las

instituciones y en general, todos los ciudadanos organizados alrededor de las acciones ambientales, claro está, liderado por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Figura 14. Componentes del Sistema Nacional Ambiental

C O M P O N E N T E S	S	Los Principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución y la Ley 99 de 1993
		La Normatividad Ambiental
		Las Entidades del Estado responsables de las políticas y la acción ambiental
	I	Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales involucradas con la Problemática Ambiental.
	N	Las Fuentes y Recursos Económicos para el Manejo y Recuperación del Ambiente.
	A	Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental

Fuente: elaborado por la autora

En consecuencia, los municipios desempeñan un importante rol como autoridades ambientales. En este sentido, los municipios tienen la potestad de determinar el uso y destinación del suelo de su territorio, en razón de la estructura territorial establecida por la Constitución Política de 1991. Siguiendo lo anterior, el artículo 30 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente artículo 140, dice que los departamentos y municipios deben contar con sus propias normas de protección ambiental y de los recursos naturales, sin desconocer las normas expedidas por el orden nacional.

De esta forma, los municipios tienen la potestad de establecer el uso y aprovechamiento del suelo de su territorio mediante el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, y para estos deben tener en cuenta ciertas determinantes relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales.

De esta manera, Ley 388 de 1997 en su artículo 31 establece una clasificación de los tipos de suelos, la cual se debe tener en cuenta para establecer la destinación que se le dará a un suelo determinado. Por otro lado, la destinación del uso del suelo debe surtirse a través de un proceso de planificación, el cual es definido por Latorre (1994) como: “la serie de acciones que buscan identificar, orientar y ejecutar el tipo de aprovechamiento que la sociedad debe hacer del

territorio, con el fin de poder permitir las actividades humanas que satisfagan las necesidades de la población, dentro de un marco de respeto por las limitaciones ambientales y en una perspectiva de largo plazo”. En complemento, el mismo autor dice que siendo el territorio la base para todas las actividades humanas y por consiguiente el receptor de todos los impactos de los procesos productivos y de utilización de recursos que sobre él se dan, su manejo y organización tiene que ser una tarea básica de la planificación ambiental.

Finalmente, debido a que se relaciona con lo anterior es necesario mencionar, que la sentencia C- 273 de 2016, declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 en donde el legislador prohibía a la autoridad regional, seccional o local establecer zonas del territorio excluidas de la minería, y para esto tuvo en cuenta las siguientes consideraciones:

...el ejercicio de 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. En el presente caso, la disposición demandada prohíbe a las entidades de los órdenes —regional, seccional o local— excluir temporal o permanentemente la actividad minera. Más aun, esta prohibición cobija expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica.

De lo anterior es claro que las garantías institucionales se ven reforzadas en la medida en que el Legislador intervenga sobre competencias atribuidas constitucionalmente a las entidades territoriales. Más aún, las garantías institucionales de orden procedimental, como la reserva de ley orgánica, adquieren especial relevancia en la medida en que concurren competencias que tengan un claro fundamento constitucional. En tales casos adquieren especial importancia la estabilidad, transparencia y el fortalecimiento democrático que otorga la reserva de ley orgánica al proceso de toma de decisiones al interior del Congreso.

Otras instituciones que conforman el SINA. Por otro lado, en cuanto a la

estructura del SINA, resulta importante conocer que cuenta con 5 institutos de investigación. Estos institutos están encargados de dar el soporte técnico y científico a la gestión. También hace parte del SINA la Unidad de Parques Nacionales Naturales, como administradora de los Parques Nacionales Naturales y coordinadora del SINAP (Sistema Nacional de áreas protegidas).

También hacen parte del SINA, los demás ministerios, algunos institutos y demás instituciones estatales con responsabilidades ambientales, organismos de control como la Contraloría, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo delegadas en lo ambiental, Organizaciones no gubernamentales, las organizaciones étnicas territoriales, representantes de pueblos indígenas, e incluso las universidades y organismos de investigación científica y tecnológica.

Es importante resaltar que la Procuraduría, la Contraloría, y la Defensoría del pueblo como organismos de control, delegados en lo ambiental, juegan un papel importante dentro del Sistema. En este orden de ideas, la Procuraduría delegada en lo ambiental como ente perteneciente al SINA debe ejercer ciertas funciones en pro de la protección y conservación del medio ambiente. En cuanto a las funciones de la Procuraduría delegada en lo ambiental, el artículo 23 del Decreto 262 del 2000 dice:

ARTÍCULO 23. Funciones. Las procuradurías delegadas ejercerán funciones preventivas y de control de gestión, disciplinarias, de protección y defensa de los derechos humanos y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales, de conformidad con la Constitución Política, las leyes y lo dispuesto en este título, cuando lo determine el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 de este decreto, de igual forma el manual específico de funciones y de requisitos por competencias laborales de la Procuraduría, establece una serie de funciones para la Procuraduría Delegada Para Asuntos Ambientales, dentro de las cuales se resaltan, en razón al tema que nos ocupa, la de intervenir en los procedimientos sancionatorios ambientales que se tramiten ante las autoridades ambientales de debe coordinar las funciones de Ministerio Público que ejerzan los Personeros Municipales en temas ambientales y agrarios, conforme al orden jurídico y los procedimientos establecidos para tal fin, debe intervenir en los procesos de consulta previa que cite la autoridad, sea esta de carácter regional o nacional.

En lo que respecta a la Contraloría, como organismo de control perteneciente al SINA, este se enfoca en la aplicación de control fiscal ambiental como una herramienta para garantizar

el uso eficiente de los recursos destinados para la preservación del medio ambiente, de igual forma velar por el uso adecuado de los recursos naturales y el medio ambiente.

Además, de acuerdo a la resolución 1270 de 2013 la Defensoría del Pueblo debe —desarrollar estrategias de sensibilización y proyectos, en relación con el mejoramiento de las condiciones ambientales, el uso adecuado de recursos como la energía, el agua y el aire, y la implementación de criterios ambientales para la compra y uso de insumos eco-eficientes, así como promover que las acciones de la entidad respondan a la normatividad ambiental vigentes y a conductas ambientales responsables. Y de esta manera, a través de la resolución 1270 de 2013, se crea el Comité de la Gestión Ambiental de la Defensoría del Pueblo, y en su artículo 3 consagra sus funciones, de las cuales se resaltan las siguientes:

- Aprobar el plan de gestión ambiental, su respectivo cronograma de actividades, así como sus modificaciones.
- Presentar anualmente, ante la instancia responsable, el plan de necesidades orientado a garantizar el cumplimiento del plan de gestión ambiental aprobado.
- Velar por la aplicación de la normatividad legal vigente en materia de gestión ambiental.

Para culminar este apartado, es necesario mencionar que la estructura del SINA se complementa con la creación de un Consejo Técnico Asesor, que reúne a representantes de los gremios productivos y la academia, quienes dan asesoría y recomendaciones al Ministerio sobre iniciativas regulatoria, y cuya principal función es dar recomendaciones al Gobierno Nacional sobre la armonización de medidas, regulaciones, políticas ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social, y se establecen una serie de Agendas Interministeriales, que son utilizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para concertar políticas o programas conjuntos con los otros ministerios sectoriales.

Tabla 7. Entidades relacionadas con trámites de proyectos mineros

<b>Entidad</b>	<b>Tramite</b>
Autoridad Nacional de licencias ambientales – ANLA	Otorga licencias ambientales a grandes proyectos
Corporaciones regionales CARs	Otorga licencias ambientales, concesión de aguas, permisos de vertimientos y emisiones atmosféricas.
Ministerio de Interior	Certifica la presencia de comunidades étnicas en el área del proyecto.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Tramita solicitudes de sustracción de áreas de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959
Ministerio de Defensa	Provee servicios de seguridad en zonas de proyectos mineros
Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH	Plan de Manejo Arqueológico
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia DIAN	Trámite de exportación de productos mineros e importación de maquinaria.
Alcaldías	Coordinar con asesoría de las CAR actividades de control y vigilancia ambiental.

### 6.2.3 Plan de Gestión Social.

Ley 1753 de 2015 en su artículo 2, estableció que a partir del 9 de junio de 2015, en los contratos de concesión que suscriba la Autoridad Minera Nacional, deberá incluirse la obligación del concesionario de elaborar y ejecutar planes de gestión social. El propósito del artículo es determinar la obligación a los titulares mineros para que realicen proyectos mineros con un enfoque social, contribuyendo a la generación de empleo, sostenibilidad y protección del medio ambiente, suministro de instalaciones con el fin de ofrecer un impacto positivo en la comunidad y en la integración de los pueblos con una minería planeada y sostenible a futuro.

### 6.2.4 Contratos Mineros.

Los contratos mineros son los instrumentos mediante los cuales se acuerdan los derechos

y obligaciones que deben cumplirse durante la exploración, montaje de minas, explotación y beneficio de minerales. Hay dos clases de contratos mineros: 1. Contratos de concesión y 2. Contratos con las entidades descentralizadas. Seguidamente se mencionará lo establecido en la Ley 685 de 2001.

**Los Contratos de Concesión Minera.** Establecidos en el artículo 45 del Código de Minas (Ley 685 de 2001), este contrato es el que se celebra entre el Estado y un particular para que éste ejecute por su cuenta y riesgo los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal, que pueda encontrar dentro de una zona determinada y proceder a explotarlos en los términos y condiciones establecidos en el Código de Minas. Pueden celebrar con el Estado este tipo de contratos, personas naturales con capacidad legal y personería jurídicas en cuyo objeto social se contemple la exploración y explotación minera; así mismo los consorcios, uniones temporales, mineros asociados o cooperados o en forma individual, los mineros vinculados a los planes comunitarios y las asociaciones comunitarias de mineros, pueden también acceder a un título minero.

El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de:

- Exploración
- Construcción y montaje
- Explotación

En contrato de concesión se pacta el término que solicite el proponente, que puede ser hasta por un máximo de treinta (30) años, contados a partir de la fecha de inscripción del contrato en el registro minero nacional. Antes de vencerse dicho término el concesionario puede solicitar una prórroga del contrato de concesión por treinta (30) años adicionales. La prórroga tiene que perfeccionarse mediante un acta firmada por las partes y posteriormente tiene que ser inscrito en el Registro Minero. Si al vencer la prórroga, aún puede haber explotación, el concesionario tiene preferencia para contratar de nuevo la misma área, sin tener que suspender la explotación mientras se realiza el trámite de perfeccionamiento del nuevo contrato.

**El título minero.** El Código de minas lo define como el documento en el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo. Los títulos mineros se clasifican en: licencias de exploración, aportes mineros y contratos mineros. Los

documentos que deben acompañar el título minero para ejercer una actividad legal son:

- Registro minero nacional
- Póliza minero ambiental
- Plan de trabajo y obras actualizado y aprobado por parte de la autoridad minera
- Estudio de impacto ambiental (actualizado, aprobado y ejecutado)
- Licencia ambiental (aprobada)
- Pago de regalías (durante la etapa de explotación)
- Pago de obligaciones contractuales y parafiscales

El contrato de concesión puede terminarse por vencimiento de términos o se dar por terminado si el concesionario solicita la finalización por mutuo acuerdo, por muerte del concesionario, por declaratoria de caducidad o por renuncia del concesionario.

Tabla 8. Cronograma de un contrato de concesión

Etapas	Periodo Años	Prórroga Años	Disminución del periodo	
			Situación	Condición
Exploración	3	8	Podrá ser menor a tres años por solicitud del proponente	Cumplimiento de las obligaciones mínimas exigidas para esta etapa del contrato.
Construcción y montaje	3	1	Podrá ser menor cuando la exploración se realice de forma anticipada y lo permitan la infraestructura y montajes provisionales	Aviso previo por escrito a la autoridad minera y presentación del programa de obras y trabajo de la explotación Anticipada
Explotación	24	30	Será menor cuando el concesionario unas las prórrogas en los periodos de explotación, construcción y montaje	

Fuente: Ley 685 de 2001

### 6.3 Mecanismos de Participación Ciudadana

En los últimos tiempos ha surgido entre los estudiosos la preocupación por el estudio y comprensión de la formación y desarrollo de “la comunidad” como objetivo de la organización del Estado, frente a éste, de derechos y responsabilidades.

Por su parte, Roberto Espósito en su obra “*Origen y destino de la Comunidad*” inicia analizando las raíces etimológicas de *communitas*, y a partir de ello formula una hipótesis sobre su estatus y destino, desde el punto filosófico, pero no ofrece luces sobre el origen y futuro de la

comunidad, más bien genera cuestionamientos sobre la manera en que miramos la comunidad. Aunque Esposito sacude, por decirlo así, la concepción clásica de la comunidad, no se desprende de su trabajo que haya que desecharla (la concepción) sino que destaca la necesidad de pensar en construir una mejor comunidad, planteando “¿cómo hacer mella en la inmunización de la vida sin traducirla en obra de muerte? ¿Cómo derribar las murallas del individuo salvando el don singular que encierra?” (2007:49), pero sin ofrecer respuestas al respecto.

Una visión manifestada con mayor claridad es la que presenta Adolfo Chaparro en su ponencia “*La Comunidad y el Problema de lo Común*” (2018), en la que formula unos criterios conceptuales sobre cómo puede ser establecida la comunidad, bajo tres criterios:

1. Desde la multiplicidad de comunidades reales que existen en todo el planeta, especialmente en la parte periférica del Globo, en Asia, América, la observación de esa multiplicidad de comunidades pueden ayudar a construir el concepto de comunidad, más allá de los principios de fundamentación.
2. La segunda aproximación tiene que ver con el principio relacional que funda cualquier comunidad, ese principio es el ser común, hasta dónde ese principio se puede rastrear, y hasta donde es posible que haya comunidades que puedan mantener ese principio.
3. El tercer criterio es el ejercicio para procurar reconocer como la noción que tenemos de individuo, altera la noción de comunidad, porque no hemos pensado la comunidad per-se, como comunidad como tal y no, como si fuera simplemente un conjunto de individuos donde cada uno tiene que ser igual a los otros. La comunidad no es una masa inerte o una suma de individuos.

El análisis de Chaparro genera al igual que el de Espósito también nos genera preguntas, por ejemplo: ¿Cuáles son los principios filosóficos que deberíamos pensar para respondernos que es la comunidad, cómo sucede ¿Cómo podemos establecer un paralelo semejante al del individuo, para construir el concepto de comunidad? Cuando habla del paralelo se refiere al principio filosófico que tenemos para establecer la individualidad y la singularidad de la persona, y que deberíamos tener algo similar para el concepto de comunidad.

La creciente preocupación por una mejor construcción de comunidad se evidencia

en la intención de la Asamblea Constituyente de 1991, al dejar en la Constitución Política de Colombia una serie de mecanismos de participación ciudadana para permitirle al constituyente primario, es decir al pueblo (comunidad política), las herramientas que le permitieran intervenir de manera directa en las decisiones que involucren intereses ciudadanos.

La comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 estudió entre otros temas el de los mecanismos de participación democrática. En el proyecto de acto reformativo de la constitución política de Colombia, cuya presentación estuvo a cargo del delegado Jaime Arias López, dijo sobre la democracia participativa:

Consideramos que, si se entiende por participación, no solamente el ejercicio del sufragio, sino una democracia, que además de participativa sea una democracia de fines, se evitara el mal uso de esos instrumentos, que por sí solos no garantizan democracia. Una democracia de fines es aquella en la cual, los necesitados, intervienen en las decisiones que van a satisfacer sus prioridades, como sería el caso, entre otros de la buena marcha de los servicios públicos y de la realidad práctica de los fines del estado (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Aunque en varios artículos de la Constitución fueron descritos dichos mecanismos, el artículo 103 trata de manera general las herramientas de participación ciudadana como son el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Fue así como los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución y reglamentados posteriormente mediante la ley 134 de 1994, que a su vez fue complementada por la ley 1757 de 2015, se convirtieron en una realidad para los colombianos (Duran Smela). Este trabajo se limita únicamente al estudio de la Consulta Popular como mecanismo de participación, dado que está directamente relacionado con el objetivo del mismo.

### **6.3.1 Ley 134 de 1994.**

Los siete mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Constitución Política de 1991 fueron reglamentados por la Ley 134 de 1994. Esta define la consulta popular como la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto y precisa que en todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Se debe diferenciar la Consulta Popular del plebiscito, que es para votar sobre una

iniciativa presidencial, y del referendo, que es para aprobar o derogar leyes. El fin de una consulta popular es permitir que el pueblo decida sobre asuntos de interés nacional, departamental o municipal. Para ese efecto el Título V de esta ley desarrolla el trámite que la consulta popular debe surtir y establece de manera explícita la potestad de convocatoria de consulta popular al presidente en el caso de que la consulta sea de nivel nacional y a los gobernadores y alcaldes en nivel territorial y local.

La consulta popular será obligatoria cuando se realice para decidir cierta clase de temas para los que la Constitución haya establecido ese mecanismo, o facultativa cuando el tema a decidir no se origine en una disposición constitucional, sino que su convocatoria se deba a una iniciativa de la autoridad competente para consultar con la comunidad un tema específico (Echeverri Jiménez, 2010). La Corte Constitucional trató sobre democracia participativa en las sentencias C-180 de 1994 y T-121 de 2017. En ésta última señaló los límites de la autoridad administrativa para convocar a consultas populares, e indica que la actuación de la administración debe buscar “asegurar la satisfacción de los intereses colectivos, sobre todo cuando se trata de hacer operantes los mecanismos de participación ciudadana, en relación con la adopción de decisiones que puedan afectar los intereses vitales de la comunidad”.

En relación con el trámite, cuando la consulta popular sea de nivel nacional, el trámite que debe surtir la consulta popular es la convocatoria por el Presidente de la República, de otra parte, cuando la consulta popular sea de nivel departamental o local, la convocatoria la deben hacer los gobernadores y alcaldes. También dice la Sentencia C-180 de 1994, que el texto de la pregunta que presentará en la consulta debe ser claro y no deberá contener términos apreciativos o valorativos.

Igualmente, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-551 de 2003, nos aclara los criterios objetivos para evaluar notas introductorias y preguntas:

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

La Ley 134 de 1994 reglamenta que posteriormente el presidente, gobernador o alcalde según corresponda, debe solicitar un concepto previo para la realización de la consulta popular bien sea al Senado, Asamblea, Concejo Municipal o Junta Administradora Local, para luego remitir el texto de la consulta al Tribunal Contencioso Administrativo competente quien se pronunciará sobre la constitucionalidad del texto, posteriormente la fecha será fijada dentro de los 4 meses siguientes al concepto del Senado en el caso de la consulta de nivel nacional, mientras que en el caso de la consulta local, dicha fecha se fijará 2 meses después del concepto de la autoridad competente.

Además de los anteriores mecanismos creados para darle al pueblo las herramientas que le permitieran intervenir de manera directa en las decisiones que involucren intereses ciudadanos, está la **Consulta Previa**, pero reconocida como un derecho fundamental, de carácter colectivo, que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas (legislativas y administrativas) o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, para proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación.

La Consulta Previa se fundamenta en el derecho que tienen los pueblos de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

La Sentencia SU-039 de 1997 señaló los parámetros para la realización de las consultas previas y en ella se destacan importantes aportes para la protección y garantía de los derechos de las comunidades. En esta jurisprudencia la Corte Constitucional dejó claro este derecho fundamental al manifestar que:

la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación.

... De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones.

La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social.

La consulta previa debe responder al principio de buena fe y debe ser realizada antes de la toma de la decisión, a través de un proceso de carácter público, especial y obligatorio en el cual se garantiza el debido proceso (principio de oportunidad, comunicación intercultural y bilingüismo); se debe garantizar el acceso a la información, la cual debe ser dada de manera clara, veraz y, sobre todo, oportuna.

## **7. Metodología**

Se realizó la revisión, análisis e interpretación de la jurisprudencia e información relacionada con el tema, para identificar la afectación de los factores sociales, económicos y del patrimonio natural a partir de la consulta popular por el extractivismo aurífero en el departamento del Tolima. Para el desarrollo de la investigación se siguió el siguiente procedimiento: Por ser una investigación de corte cualitativo de tipo documental, como categorías de análisis preliminares se tiene:

- Marco Jurídico de la explotación minera
- Marco social de la explotación minera en el Departamento del Tolima
- Marco económico del modelo extractivista en Colombia.
- Marco Ambiental del sector minero

### **7.1 Metodología y Tipo de Investigación**

La investigación se enmarca en el modelo cualitativo, privilegiando una lectura inductiva de la realidad, es decir desde lo particular a lo general, el trabajo a realizar es de naturaleza jurídica y de tipo analítico - descriptivo, ya que con él mismo se buscaba interpretar la afectación de los factores sociales, económicos y del patrimonio natural a partir de la consulta popular por el extractivismo aurífero en el departamento del Tolima.

Unidad de Análisis: Departamento del Tolima

Unidad de Trabajo: Actores y Municipios

Desarrollo Metodológico (Cómo)  
Técnicas e Instrumentos de recolección de Información. (Análisis Documental,  
Entrevistas)

## **7.1 Análisis de Información: Metodología de la Triangulación.**

### **7.2.1 Población y Muestra.**

Unidad de Análisis: Departamento del Tolima

Unidad de Trabajo: Actores y Municipios

El marco poblacional sujeto a estudio son los habitantes de los municipios de Cajamarca, Piedra e Ibagué- Para la presente investigación se ha seleccionado unidad de trabajo a tres grupos de actores estratégicos que darán cuenta del problema planteado, permitiendo trabajar con técnicas como análisis del discurso, observación, y entrevistas. Estos grupos de actores estratégicos, fueron seleccionados por su capacidad de incidencia y agencia frente a las consultas populares realizadas en los municipios de Cajamarca, Piedras e Ibagué, estos grupos son:

Grupo político: en este sector se incluye a la autoridad ambiental, como a los legisladores de la política pública del país. En este grupo tenemos a ministros, Senadores, directores de la autoridad ambiental nacional. Funcionarios y representantes del Ministerio de Minas y Energía,

Grupo empresarial: Este grupo incluye a altos empresarios del sector minero, como presidente de la compañía, directores de desarrollo, representantes de AGA, presidente de asociación nacional de mineros.

Grupo Sociedad civil: Este grupo incluye líderes de ONG's relacionadas con el proyecto, líderes del movimiento contra la mina en el Tolima y profesores universitarios expertos en la temática minera. Abogadas y abogados independientes, activistas de movimientos sociales, funcionarios y miembros de las administraciones y gobiernos locales.

Fuentes primarias: promotores de la consulta popular en Cajamarca, Piedras, e Ibagué  
Tolima

Fuentes secundarias: entrevistas, artículos, documentos, textos, Jurisprudencia.

### **7.2.2 Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información.**

Teniendo en cuenta los propósitos de la investigación, en la fase de trabajo de campo para la recolección de información se realizaron entrevistas con sujetos involucrados en el proceso. En este sentido, y atendiendo a los parámetros de la investigación cualitativa en la que se proponen técnicas que cuenten con características como flexibilidad, creatividad y agudeza, se utilizaron herramientas metodológicas fundamentales: la entrevista, la observación participante, y el análisis de contenido.

En primer lugar, se realizó una revisión exhaustiva de las diferentes fuentes secundarias existentes sobre la problemática producidas por los diferentes grupos anteriormente mencionados, en estas fuentes se encontró: leyes, comunicados hechos por la empresa y por las organizaciones sociales, videos, ensayos académicos, notas de prensa, fotografías entre otros. Este proceso permitió analizar el discurso de los diferentes grupos propuestos y de esa manera identificar las representaciones sociales que tienen frente a la temática propuesta.

Se trabajaron las entrevistas propuestas con una muestra de 15 en total para ser objeto de análisis para desarrollar el problema planteado. Esta técnica es fundamentalmente, ya que la entrevista es un instrumento de carácter técnico y cualitativo con la que se busca responder a las necesidades, preguntas y objetivos del problema de investigación, realizando un diálogo entre el investigador y las personas participantes del proceso, denominadas como informantes primarios.

Se entrevistó a personas de la comunidad que tuvieron participación en la consulta popular de Cajamarca, Piedras e Ibagué y se analizaron entrevistas, declaraciones y demás información pública para conocer sobre las opiniones y criterios de los líderes y autoridades con capacidad de decisión en el Gobierno, la rama legislativa y el grupo empresarial.

Al obtener una buena aproximación al pensamiento de personas se pudo realizar una síntesis de juicios, criterios, sentimientos y frustraciones para elaborar una tabla que mostrara de manera comparada las posiciones de las partes a favor y en contra de los proyectos mineros.

De estas entrevistas, se pretende recoger el mayor número de información para la

presente investigación. Este tipo de entrevista se caracteriza por proporcionar una mayor riqueza de información posibilitando la oportunidad de explicar de mejor manera los problemas y dar cuenta de la pregunta de investigación.

Figura 15 Mapa de Marco Teórico



## **8. Análisis, Discusión e Interpretación Jurídica**

En este trabajo se ha propuesto la realización de un análisis, desde el punto de vista legal, sobre la afectación de los factores sociales, económicos y del patrimonio natural, a partir de la consulta popular por el extractivismo aurífero en Colombia, especialmente en el departamento del Tolima.

Para ese fin, en los capítulos anteriores se ha realizado la presentación de todo el marco jurídico y las políticas públicas colombianas, en relación con el desarrollo de procesos de extractivismo aurífero, teniendo en cuenta el aspecto ambiental, así como el marco normativo sobre Participación Ciudadana. En este capítulo se presenta de manera sucinta y cronológica los aspectos legales que fueron surgiendo a partir de la realización de las consultas populares y las consecuencias sociales, económicas y del patrimonio natural.

Adicionalmente, de las entrevistas con residentes de Piedras, Cajamarca e Ibagué, así como de noticias de la prensa, internet, entrevistas de los medios a las autoridades y a representantes de las empresas, etc, se conocieron los criterios enfrentados del Gobierno nacional y Empresas Mineras de una parte, y de la otra, la opinión de algunas autoridades territoriales, municipales y especialmente pobladores de los territorios con proyectos mineros. Dichas opiniones se presentan cuando están relacionadas con cada uno de los que se de los aspectos que se analizan seguidamente y adicionalmente, enlistadas en la tabla No 9 (Ver Pág.79).

### **8.1 Democracia Participativa y Autonomía Territorial VS Propiedad del Subsuelo**

Antes, durante y después de la Consulta Popular Minera, el tema suscitó controversia debido a las diferentes posiciones entre las instituciones del Estado y claro está, entre la voluntad de la comunidad de rechazar la explotación de recursos, frente al deseo de las multinacionales de llevarlo a cabo.

Los líderes sociales consideraron que la mejor manera de frenar la exploración y la explotación minera, era impulsar la realización de consultas populares, por lo que en muchos municipios de Colombia comenzaron a avanzar procesos en el año 2013. El primero fue en el municipio de Piedras (Tolima) y el segundo en el municipio de Tauramena (Casanare). Para abril de 2014 se había planeado una consulta popular más en el municipio de Monterrey (Casanare), pero fue suspendida por el Consejo de Estado porque consideró que vulneró los derechos de

Ecopetrol al debido proceso. Después de ello muchas otras iniciativas de consultas populares surgieron, pero solamente fue posible la de Cajamarca en el Tolima, puesto que el gobierno nacional enfiló sus esfuerzos para que no fuera la comunidad ni los entes territoriales los que decidan sobre el uso del subsuelo.

Tanto la jurisprudencia emitida por las altas cortes, como las declaraciones de los representantes del Gobierno Central frente a las de los gobiernos territoriales, generaron gran confusión entre la comunidad colombiana, ya que existen diferentes posiciones en lo referente a la competencia para decidir sobre la realización o no, de los proyectos de explotación minera y frente al derecho de decidir sobre el subsuelo, aunque el Artículo 332 de la Constitución de 1991 claramente reza: “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”.

Debido a las diferentes interpretaciones no solamente se vieron enfrentadas las opiniones entre los niveles de Gobierno central y territorial, entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, sino al interior de cada una de dichas instituciones, como se evidencia al revisar algunas de las sentencias, por ser las más conocidas:

- En relación con el enfrentamiento entre las comunidades por defender su derecho a decidir sobre sus territorios, por la afectación que generan los proyectos extractivos, y el derecho del Estado a decidir sobre el subsuelo la sentencia C-123 del 2014 la Corte Constitucional estableció los parámetros frente al tema, asegurando que debe haber armonización y concertación entre el nivel nacional y territorial frente a los proyectos mineros y de hidrocarburos.
- Luego, en 2016 actuando como ponente el magistrado Jorge Iván Palacio, se estableció que la consulta minera de Pijao (Quindío) para sacar a la minería de su región, había sido constitucional. Según el fallo, el municipio podía hacer su consulta minera porque los entes territoriales tienen competencia para regular el uso del suelo a través de los mecanismos de participación.
- La Corte Constitucional confirmó dicho fallo de que los municipios si pueden adelantar consultas para avalar proyectos mineros, un día después la Sección Cuarta del Consejo de Estado decidió suspender provisionalmente la consulta minera programada el para el 30 de octubre, en Ibagué, argumentando:

“Mientras que se surte el trámite de la acumulación (de tutelas), el despacho considera pertinente y necesario, como medida de urgencia, suspender la votación programada para el próximo 30 de octubre para garantizar no solo la efectiva de la sentencia de tutela, sino los derechos fundamentales que puedan resultar afectados si se permite participar en la consulta popular sin que esta Corporación haya examinado la providencia del 28 de julio de 2016”

- La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional revocó la sentencia 2017-02389 de 05 de abril de 2018, emitida por la Sala Cuarta del Consejo de Estado, que había reconocido que los concejos municipales podían realizar acuerdos para prohibir las actividades mineras y petroleras.
- En desacuerdo con lo anterior, el Consejo de Estado (4 de octubre 2018) al resolver una acción de tutela frente a la minería en el municipio de Urrao, Antioquia, señaló que los municipios sí tienen competencia para decidir y prohibir sobre la explotación de sus territorios.
- En octubre de 2018, al validar el visto bueno del Tribunal Administrativo del Meta (septiembre 18 de 2017) a la pregunta de una consulta popular sobre la explotación en la Macarena, el Consejo de Estado emitió un fallo resaltando que era legítimo que los alcaldes convocaran consultas populares para controvertir proyectos extractivos, pues es una expresión democrática y la participación ciudadana “debe ser garantizada en la mayor extensión posible”. Aclaró el Consejo de Estado que estaba de acuerdo con la Corte, en que efectivamente se trata de recursos del Estado, pero enfatizó que éste incluye a la Nación y a los entes territoriales, por lo que debe haber una coordinación entre ellos, “Que aunque la Ley 685 de 2001 asigna competencias predominantes a la Nación en materia de exploración y explotación minera, dichas funciones deben cumplirse con base a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad porque, se reitera, el subsuelo es de propiedad del Estado y no solo de la Nación” y también dice el fallo que “es claro que los municipios tienen competencia para prohibir en su territorio el desarrollo de actividades minero-energéticas”.
- Al resolver la tutela de la multinacional Mansarovar Energy contra la consulta popular de Cumaral (Meta), mediante sentencia SU 095 también de octubre de 2018, la Corte volvió a la posición del 2014 según la cual no se podían imponer los intereses ni de la Nación, ni de las comunidades, y que los proyectos extractivos deben ser concertados. Mediante

este fallo de la Corte se opone a los resultados de las consultas populares que prohibieron las actividades mineras y petroleras en sus regiones, alegando que “la Sala Plena encontró que la existencia de límites sobre las materias a decidir en una consulta popular territorial, específicamente lo referido a las competencias constitucionales nacionales sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, implica que este mecanismo de participación ciudadana no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito.”

- La Corte Constitucional mediante sentencia T -342 de 2019 afirmó que la producción de los recursos naturales que están en el subsuelo compete a la Nación y reiteró que no se pueden realizar consultas populares para prohibir las actividades extractivas, tampoco convocar o llevar a cabo un Acuerdo Municipal ni instrumentos de ordenamiento territorial, sin aplicar los principios constitucionales, porque con esto se desconoce el precedente jurisprudencial establecido en la sentencia de unificación SU-095 de 2018.

Al analizar las anteriores sentencias se evidencia confusión entre otros, en los términos Estado y Nación; desacuerdos en la interpretación de la normatividad existente para temas como la competencia que le corresponde a cada nivel de gobierno, nacional y territorial, respecto al uso del suelo y del subsuelo y el alcance de las consultas populares respecto al desarrollo de las actividades del sector minero energético. Todo lo anterior llevó a que la Corte Constitucional emitiera la sentencia de unificación SU-095 de 2018, mediante la que exhortó al Congreso que defina los mecanismos de participación ciudadana, así como los instrumentos de coordinación y concurrencia entre la nación y el territorio, para que las autoridades competentes de las entidades territoriales se involucren en la definición, ejecución y seguimiento de las actividades de hidrocarburos y de minería.

### **8.1.1 De la Competencia Respecto al Uso del Suelo y del Subsuelo**

Opiniones a favor del proyecto:

- Los derechos por el uso del subsuelo son del Estado y es el Gobierno central el que debe decidir.
- Un megaproyecto minero genera recursos económicos para la nación, por lo tanto, es de

interés general, no debería ser resuelto por el nivel territorial.

Opiniones en contra del proyecto:

- El Estado tiene los derechos de uso del subsuelo, pero los Entes Territoriales y la población, hacen parte del Estado.
- El gobierno territorial es el que decide qué hacer con el suelo y no es posible ejecutar un proyecto minero sin afectarlo.
- El suelo y el subsuelo hacen parte del mismo cuerpo.

A criterio del Gobierno nacional, le compete decidir sobre la explotación del subsuelo que es propiedad del Estado y porque los proyectos de minería generan recursos económicos necesarios para la nación. Los gobiernos departamentales no han tenido acuerdo sobre el tema, ya que algunos se interesan en desarrollar grandes proyectos mineros, mientras que a otros no. Las altas Cortes han estado vacilando entre apoyar la posición del Gobierno nacional o a las comunidades y gobiernos territoriales que no están de acuerdo con la minería en su entorno. Así mismo todos ellos se han referido a los términos *Estado* y *Nación*, como sinónimos.

La Constitución de 1991 establece en cabeza del *Estado* la propiedad de los recursos del subsuelo y dispone que la explotación de un recurso natural no renovable causa a favor del *Estado* una contraprestación económica a título de regalía, generando beneficios para toda la *Nación*. De otra parte, la Constitución reconoce en cabeza de las entidades territoriales la competencia para establecer el uso del suelo, pero esta función debe ejercerse de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación.

Aunque a simple vista puede parecer que la determinación constitucional está suficientemente clara, de la revisión del párrafo anterior surgen muchos elementos conceptuales que complican su cumplimiento; estos son: Estado, Nación, Gobierno, recursos naturales, regalías, principios de coordinación y concurrencia, por lo que a continuación se analizan.

### **8.1.2 Del Significado y Aplicación de los Términos Estado - Nación**

En relación con la confusión entre los términos *Nación* y *Estado*, la Constitución y el Código Minero reconocen la propiedad del subsuelo por parte del Estado, no así de la Nación como sí ocurría en la anterior Constitución de Núñez (1886); con la actual Constitución el subsuelo es de todos (Estado) y no de la Nación.

El *Estado* es una forma de organización política y jurídica de la sociedad, que está integrado por cuatro elementos: la población, el territorio, la soberanía y el reconocimiento internacional. Ahora bien, el Estado, es regulado por un régimen legal derivado de la Constitución Política, ese régimen es el *poder público* que cuenta con tres ramas: la rama ejecutiva, la legislativa y la judicial.

La rama ejecutiva tiene tres órdenes, Nacional, Departamental y Municipal. El *Gobierno Nacional* está formado por el presidente de la República, los ministros y los directores de departamentos administrativos. Hasta aquí queda claro que el *Gobierno* no es *El Estado*, sino una parte de la forma de organización del Estado.

Cabe recordar el Artículo 3º de la Constitución: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”

En cuanto al significado de *Nación*, lo define así la RAE (Real Academia Española)

“Del lat. *natio*, *-ōnis* 'lugar de nacimiento', 'pueblo, tribu'.

1. f. Conjunto de los habitantes de un país regido por el mismo Gobierno.
2. f. Territorio de una nación.
3. f. Conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común (<https://dle.rae.es>).

Las palabras *Estado* y *Nación* entonces, no son sinónimos puesto que *Nación* se refiere a la gente (pueblo – tribu) y al lugar o territorio que habitan, la *Nación* conforma dos de los elementos del Estado, mientras que el Estado es la nación soberana y reconocida internacionalmente. Por su parte, el Gobierno corresponde a la forma de organización del Estado y cada nivel, Nacional, Departamental, Municipal, tienen una cabeza provisional, elegidos democráticamente: Presidente, Gobernador y Alcalde.

Los altos funcionarios causan confusiones innecesarias cuando utilizan estos términos y dicha confusión se evidencia en las diferentes leyes y normas, aunque es nuestro idioma tan rico que tiene suficientes términos para explicar cada idea, sea vana o

trascendental. Como ejemplo lo que la Corte Constitucional, en Sentencia C-221/97 dijo:

Cuando la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales. Ahora bien ello no impide que en determinadas oportunidades la Carta pueda asimilar, en un precepto específico, las palabras Estado y Nación, y por ende denomine estatal a una competencia nacional o a la titularidad de la Nación sobre un determinado recurso. Sin embargo, como en principio la Constitución reserva la palabra Estado para hablar del conjunto de autoridades de los distintos niveles territoriales, deberá mostrarse por qué en determinada disposición esa palabra puede ser considerada un sinónimo de Nación. MP Alejandro Martínez Caballero.

### **Medio Ambiente y Recursos Naturales.**

Opiniones a favor del proyecto:

- La empresa está desarrollando proyectos de responsabilidad social para fortalecer el área agricultura de la región.
- La ganadería consume mucha más cantidad de agua que la minería.
- Después de terminado el proyecto se realizan procesos de recuperación.

Opiniones en contra del proyecto:

- Las comunidades tienen derecho a decidir qué hacer con los recursos naturales de sus territorios, pues son los que sufren consecuencias.
- Los proyectos de minería no dejan ningún desarrollo económico para la región afectada.
- Terminado el proyecto, la naturaleza queda devastada y requiere grandes sumas de dinero y tiempo para su recuperación.
- No hay ningún proyecto minero a cielo abierto que haya dejado a la población afectada en mejor situación de la que tenía antes de su ejecución.
- La población de la región no quiere ser minera sino agricultora.
- El agua es vital, la minería no lo es.
- La protección de los ríos páramos y bosques es de vital importancia porque los recursos naturales hacen parte de la riqueza del país.
- A las multinacionales no les importa acabar con los recursos naturales, ni les preocupa el interés general, solo sus ganancias.

Sobre medio ambiente y recursos naturales tenemos que la Constitución Política de 1991

privilegió la protección del medio ambiente como una categoría autónoma y relevante. La Corte Constitucional la ha reconocido como una Constitución Ecológica. Después, con la entrada en vigencia de la Ley 685 del 2001 (Código Minero), la Corte enfatizó la necesidad de respetar las normas ambientales y recordó que los títulos mineros no daban un derecho ilimitado sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, que como sabemos, son aquellos de origen natural que son explotados para nuestro bienestar y desarrollo. Contamos con los recursos renovables, que tienen un proceso de regeneración o renovación cíclica, cuyo uso excesivo puede llevar a su agotamiento y extinción, como son los bosques, el viento, el aire, o la producción agrícola.

De otra parte, los recursos no renovables, que son limitados en cantidad, algunos de ellos con un ciclo de renovación, pero que no alcanza el ritmo de extracción o explotación. Estos recursos naturales no pueden ser producidos, ni reproducidos como para sostener la tasa de consumo. Entre éstos están el carbón, los hidrocarburos, los metales.

Hemos visto en los capítulos anteriores que toda actividad de explotación de recursos mineros tiene que contar con una licencia ambiental y en este sentido, antes de adelantar cualquier proyecto de este tipo tiene que cumplir con un riguroso proceso de licenciamiento por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o Corporaciones autónomas.

Adicionalmente, se conoce que la actividad de explotación puede generar impactos sobre recursos naturales, principalmente en aguas superficiales, aguas subterráneas, suelo, aire y cobertura vegetal. Es por eso que se deben aplicar las diferentes normas que permiten su protección de cada uno de estos recursos, como el uso del agua, que se reglamenta mediante el permiso de concesión de aguas otorgado por las autoridades ambientales de acuerdo con la disponibilidad del recurso en cada zona. Además, se ha establecido la tasa de cobro por el uso del agua, que aplica tanto para aguas superficiales, como subterráneas. También existen diferentes normas que regulan las emisiones al aire, el uso y aprovechamiento de la cobertura forestal, el manejo de residuos y vertimientos, etc.

## **Regalías**

Opiniones a favor del proyecto:

- Un megaproyecto minero genera recursos económicos para la nación, por lo tanto, es de interés general, no debería ser resuelto por el nivel territorial.

Opiniones en contra del proyecto

- Los proyectos de minería no dejan ningún desarrollo económico para la región afectada.

El Estado tiene derecho a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables; mediante Ley 141 de 1994 se establecen las reglas para su liquidación y distribución. De acuerdo con la Ley, las regalías se tienen que utilizar para impulsar el desarrollo de las regiones tanto productoras como no productoras y para generar ahorro para el futuro de la nación. Sin embargo, existen inconformidades con respecto a actual Sistema General de Regalías porque su distribución no contribuye a un verdadero desarrollo de las regiones por la explotación de sus recursos, ni siquiera para reparar el daño causado por dicha explotación.

### **8.1.3 Principios de Coordinación y Concurrencia.**

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-983-05 explica desde 2005 los principios de Coordinación y Concurrencia así:

El principio de coordinación ... Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. En esta misma línea de argumentación se pronuncia la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones. Esto se pone de manifiesto con mayor agudeza en un asunto neurálgico como lo es el servicio público de educación.

Un procedimiento o mecanismo de coordinación entre autoridades territoriales y nacionales, es el proyecto del POT, que antes del sometimiento a los concejos municipales o distritales tiene que tener la autorización de la correspondiente CAR, cuya decisión es apelable ante Minambiente.

Otra de las manifestaciones del principio de coordinación, radica en que antes de otorgar

la licencia de exploración y explotación, la autoridad minera debe consultar, tanto los POT como las normas de protección del patrimonio ecológico, cultural e histórico que hayan sido expedida por los concejos. Además, en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152/94) se establecen otros espacios y mecanismos de concertación, bajo los principios de autonomía y coordinación, respetando la subsidiariedad del artículo 228 superior, de lo que se entiende que las decisiones locales deben estar armonizadas con el plan nacional de desarrollo.

#### COMPETENCIAS ENTRE LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Principio de concurrencia

El principio de concurrencia desempeña una (sic) papel fundamental. La Nación no puede dejar de estar pendiente de la suerte de las Entidades Territoriales y de apoyar a aquellas que lo necesitan más. El principio de concurrencia – conectado estrechamente con el principio de subsidiariedad - no solo invoca la atención de la Nación sino que apela también a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales bajo el motor de que quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas.

Entonces, la Corte Constitucional en Sentencia SU-095 de 2018 enfatiza nuevamente en la necesidad de aplicar los principios de coordinación y concurrencia, al decir:

el subsuelo y los recursos naturales no renovables son de propiedad del Estado por lo que las competencias recaen en la Nación; ii) las competencias en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo recaen en los municipios; iii) las entidades territoriales carecen de competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo y de poder de veto sobre las actividades que se desarrollen en el mismo; iv) la tensión de competencias entre suelo y subsuelo se resuelve mediante la aplicación de los principios de coordinación y concurrencia previstos en el artículo 288 Superior; y v) la consulta popular no es el mecanismo idóneo ni puede utilizarse para definir la realización de actividades de exploración o explotación del subsuelo por desbordar el marco competencial de los municipios y equivaler a una forma de modificación constitucional.

Lo que se puede entender es que la Corte en esa ocasión advierte que ni el Gobierno nacional ni los gobiernos territoriales pueden imponer sus decisiones, sino que para resolver las diferencias se deben aplicar los mencionados principios, es decir, llegar a decisiones acordadas para definir sobre las actividades de exploración o explotación del subsuelo, pero no excluye la participación de la ciudadanía, sino que considera que no es la consulta popular el mecanismo que se debe utilizar.

#### **8.1.4 Del Alcance de la Participación Ciudadana**

Opiniones a favor del proyecto:

- Las consultas populares son un obstáculo para el desarrollo económico del país.
- La comunidad no sabe sobre lo que está decidiendo.
- Las preguntas que se plantean a la población en una consulta popular, inducen la respuesta de negativa al proyecto.
- Los debates para promover una consulta popular no tienen fundamento técnico están politizados y solo buscan votos.
- Los líderes son politiqueros y oportunistas que se oponen al desarrollo.

Opiniones en contra del proyecto:

- Los proyectos mineros son impuestos por el Gobierno central sin tener en cuenta la voz del pueblo para decidir sobre el modelo de desarrollo que desea.
- La comunidad tuvo suficiente tiempo para informarse y debatir sobre el proyecto.
- Las comunidades tienen derecho a decidir qué hacer con los recursos naturales de sus territorios, pues son los que sufren consecuencias.

Concretando sobre este tema, en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de Colombia está consagrado que "Colombia es un Estado social de derecho (...) democrática, participativa y pluralista", y como fines esenciales del Estado: "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación". Además, en el artículo 40 dice que "todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político". Para que se pueda cumplir lo consagrado en la Constitución se dictaron una serie de mecanismos de participación ciudadana, que son las herramientas que permiten ejercer el derecho a participar en las decisiones colectivas, dentro las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. Es decir, los ciudadanos tenemos derecho de participar en las decisiones de las ramas que nos reglamentan, independientemente de las funciones que tiene cada una, porque la población es parte esencial del Estado, mientras que las ramas del poder, le sirven al Estado.

Para permitir lo mandado por la Constitución, La Ley 1757 de 2015 enuncia que los mecanismos de participación ciudadana son: "la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto". La consulta popular puede ser de origen popular o de autoridad

pública.

Entre otros temas, la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que nos afecten, cuando en nuestro territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger los intereses ambientales, sociales y económicos. No obstante, cabe recordar que, en la Sentencia SU-095 de 2018, la Corte consideró que en la actualidad no existen mecanismos para garantizar que la participación ciudadana sea la forma de hacer compatible los principios de coordinación y concurrencia de la Nación y las entidades territoriales.

La intención de la Corte al expedir la Sentencia SU-095 de 2018 fue unificar los criterios de su jurisprudencia sobre las consultas relativas a la minería e hidrocarburos y evitar que, ni los mandatarios locales ni la iniciativa popular puedan convocar a consulta popular para impedir la ejecución de proyectos. Pero, la explotación de recursos naturales enfrenta a dos principios constitucionales, el primero: “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano” según consagra el Artículo 79 de la Constitución Política Colombiana; el segundo: “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” según el Artículo 332 de la Constitución. De ahí que, si el Gobierno impone la realización de un proyecto minero considerando que es favorable para el país por las ganancias económicas, la población trata de hacer cumplir sus derechos mediante otro principio constitucional, la participación ciudadana.

La Corte ha dispuesto que se establezcan mecanismos de acuerdo, evitar imposición a las malas de ninguna de las partes, sino que decidan de manera coordinada. En este sentido, la Corte exhorta al congreso a crear un mecanismo de coordinación entre Gobierno nacional y los gobiernos locales, así como un mecanismo idóneo para que la ciudadanía pueda hacer uso del derecho de participar activamente en la toma de decisiones en temas de trascendencia local, como lo es la destinación del territorio a los usos minero energéticos, previo conocimiento de los proyectos y sus verdaderos efectos sobre el ambiente.

Tabla No 9 – Argumentos a Favor y en Contra de los Proyectos Mineros

Argumentos Enfrentados	
Empresas Mineras y Autoridades Nacionales (a favor de los proyectos mineros)	Autoridades y habitantes de los territorios con potencial minero (en contra)
<p>-Los derechos por el uso del subsuelo son del Estado y es el Gobierno central el que debe decidir.</p> <p>-Un megaproyecto minero genera recursos económicos para la nación, por lo tanto, es de interés general, no debería ser resuelto por el nivel territorial.</p> <p>-Las consultas populares son un obstáculo para el desarrollo económico del país.</p> <p>-La comunidad no sabe sobre lo que está decidiendo.</p> <p>-Las preguntas que se plantean a la población en una consulta popular, inducen la respuesta de negativa al proyecto.</p> <p>-Los debates para promover una consulta popular no tienen fundamento técnico, están politizados y solo buscan votos.</p> <p>-Los líderes son politiqueros y oportunistas que se oponen al desarrollo.</p> <p>Después de terminado el proyecto se realizan procesos de recuperación.</p> <p>-La minería ha sido de gran importancia para el avance de la humanidad.</p> <p>- La ganadería consume mucha más cantidad de agua que la minería.</p> <p>-Son graves las consecuencias económicas por el cierre de proyectos internacionales, para empresas que han hecho grandes inversiones para obtener los permisos y la infraestructura necesaria.</p> <p>-Las empresas y el Estado han suscrito un contrato de concesión para explorar o producir hidrocarburos tienen que cumplir con un plan social para compensar a la población.</p> <p>-Las consultas populares cambian las reglas de juego, debilitan la credibilidad para la inversión extranjera, porque el Estado no puede garantizar lo acordado.</p> <p>-Es injusto que después de tanta tramitomanía para obtener la licencia de exploración, y luego de tanta inversión, un pequeño grupo de personas frene un megaproyecto de interés nacional.</p> <p>-La ausencia de seguridad jurídica pone en riesgo la inversión extranjera.</p>	<p>-El Estado tiene los derechos de uso del subsuelo, pero los Entes Territoriales y la población, hacen parte del Estado.</p> <p>-El gobierno territorial es el que decide qué hacer con el suelo y no es posible ejecutar un proyecto minero sin afectarlo.</p> <p>-El suelo y el subsuelo hacen parte del mismo cuerpo.</p> <p>-Los proyectos mineros son impuestos por el Gobierno central sin tener en cuenta la voz del pueblo para decidir sobre el modelo de desarrollo que desean.</p> <p>-La comunidad tuvo suficiente tiempo para informarse y debatir sobre el proyecto.</p> <p>-Las comunidades tienen derecho a decidir qué hacer con los recursos naturales de sus territorios, pues son los que sufren consecuencias.</p> <p>-Los proyectos de minería no dejan ningún desarrollo económico para la región afectada.</p> <p>-Terminado el proyecto, la naturaleza queda devastada y requiere grandes sumas de dinero y tiempo para su recuperación.</p> <p>-No hay ningún proyecto minero a cielo abierto que haya dejado a la población afectada en mejor situación de la que tenía antes de su ejecución.</p> <p>-La población de la región no quiere ser minera sino agricultora.</p> <p>-El agua es vital, la minería no lo es.</p> <p>-La protección de los ríos páramos y bosques es de vital importancia porque los recursos naturales hacen parte de la riqueza del país.</p> <p>-A las multinacionales no les importa acabar con los recursos naturales, ni les preocupa el interés general, solo sus ganancias.</p> <p>-La actividad minera no alivia el desempleo local porque personas de otras regiones y extranjeros son los beneficiados.</p> <p>-La actividad minera y las personas que van a llegar cambiaran las costumbres.</p> <p>-Con el proyecto se ha aumentado la inseguridad para la población.</p>

## **8.2 Afectación de los Factores Sociales, Económicos y del Patrimonio Natural**

Concretamente, el objetivo que se planteó para la realización de este trabajo fue el de identificar la afectación de los factores sociales, económicos y del patrimonio natural, a partir de la consulta popular por el extractivismo aurífero en Colombia, especialmente en el departamento del Tolima. En ese sentido se realiza a continuación el análisis de cada uno de los factores.

### **8.2.1 Factores Sociales**

Opiniones en contra del proyecto:

La actividad minera no alivia el desempleo local porque personas de otras regiones y extranjeros son los beneficiados.

La actividad minera y las personas que van a llegar cambiarán las costumbres.

La actividad minera aumenta la inseguridad entre la población.

Si se aborda el aspecto de factores sociales desde la perspectiva de mejora de las condiciones de vida de la población, es viable hacer referencia a la fallida posibilidad de los 2.500 empleos directos y 7.000 indirectos que ofrecería la empresa durante la etapa de construcción de la mina y unos 750 directos y 2.000 indirectos durante la operación, aunque según diferentes manifestaciones, para la población esta ventaja no lo es tanto debido a que consideran que la mayoría de los empleados de ésta multinacional son personas que vienen de fuera del departamento, mientras que para gente de la región solamente estarían los trabajos como obreros.

En cuanto a otros factores sociales, una vez la empresa conoció el resultado de la Consulta, suspendió toda actividad que se realizaba en cumplimiento del plan de gestión social, esto es, los apoyos a proyectos de capacitación, salud, fortalecimiento de la vocación agropecuaria, etc. Es obligación legal que las empresas realicen actividades en cumplimiento del Plan de Gestión Social, como compensación por el posible deterioro ambiental y social que se causaría durante el desarrollo del proyecto minero.

Pero de otra parte, la realización de la Consulta Popular unió a la comunidad en torno a un aspecto social de gran importancia como es la defensa de su cultura, que en general es entendida como todas aquellas expresiones materiales, espirituales e

ideológicas que identifican a un grupo de personas y por tanto las diferencian, aunque hagan parte de un conjunto mayor de individuos. La comunidad percibe como una imposición arbitraria la llegada de una empresa que va a realizar una actividad que no hace parte de la vocación tradicional en su territorio y que va alterar su modo de vida cotidiano, su paisaje natural y en general sus costumbres, ya que se les impone la llegada una gran cantidad de gente con costumbres diferentes a las propias y a los locales se les ofrecen trabajos que nunca han realizado, es decir, se les propone pasar de ser agricultores, una labor de la cual se sienten orgullosos, para convertirse en ser mineros.

De acuerdo con lo que se conoció durante el estudio de los antecedentes sobre el tema de minería a cielo abierto, el temor de la comunidad sobre la afectación de los aspectos sociales si se realiza un proyecto de esta naturaleza en su entorno, está justificada dados los resultados de los que se han realizado en Colombia y en Perú, por no citar otros.

### **8.2.2 Factores Económicos**

Opiniones a favor del proyecto:

- Un megaproyecto minero genera recursos económicos para la nación, por lo tanto, es de interés general, no debería ser resuelto por el nivel territorial.
- Las consultas populares son un obstáculo para el desarrollo económico del país.
- Son graves las consecuencias económicas por el cierre de proyectos internacionales, para empresas que han hecho grandes inversiones para obtener los permisos y la infraestructura necesaria.
- Las consultas populares cambian las reglas de juego, debilitan la credibilidad para la inversión extranjera, porque el Estado no puede garantizar lo acordado.
- Es injusto que después de tanta tramitomanía para obtener la licencia y luego de tanta inversión, un pequeño grupo de personas frene un megaproyecto de interés nacional.

Opiniones en contra del proyecto

- Terminado el proyecto, la naturaleza queda devastada y requiere grandes sumas de dinero y tiempo para su recuperación.
- No hay ningún proyecto minero a cielo abierto que haya dejado a la población afectada en mejor situación de la que tenía antes de su ejecución.

- La actividad minera no alivia el desempleo local porque personas de otras regiones y extranjeros son los beneficiados.

De lo analizado se puede establecer que las afectaciones económicas se generaron tanto para empresa como para la nación. Desde que la empresa comenzó a realizar los trámites para los permisos, la adecuación del sitio y la exploración, incurrió en grandes sumas de dinero sin obtener ninguna ganancia, pero con la expectativa de lograr llegar a la etapa de explotación, lo cual se frustró con el resultado negativo de la consulta popular. De la misma manera, el Gobierno central ve frustrado el desarrollo de su política minera, de cuyo desarrollo espera obtener grandes recursos económicos para financiar la ejecución de proyectos a nivel nacional. Es en general lo que sucede con cualquier proyecto minero que se frustre debido a la negativa de la comunidad.

En el caso de Cajamarca, había un contrato acordado entre las partes, una de las cuales estaba explorando y pretendía explotar el recurso minero y beneficiarse de dicha actividad y en contraprestación la nación esperaba que le transfiriera grandes sumas de dinero por concepto impuestos, tasas, contribuciones y regalías. De otra parte, la empresa multinacional realizaría compras para su funcionamiento y para la ejecución de su actividad minera, lo que hubiera contribuido a la activación de la economía de la región.

Adicionalmente, el país necesita explotar su recurso minero ya que de no hacerlo tendría que importar petróleo y energía eléctrica, materiales cerámicos, vidrio y minerales para la agricultura, así como todo el material de construcción para la industria inmobiliaria. Sin minería e hidrocarburos tendríamos que olvidarnos de los celulares, computadores, los carros, sin dejar de mencionar que la balanza comercial de Colombia depende de los minerales.

### **8.2.3 Patrimonio Natural**

La Corte ha manifestado que la protección al medio ambiente no solo está ligada al derecho a la vida de las generaciones actuales, sino también de las ulteriores. Así lo consideró en la sentencia T-411 de 1992, en los siguientes términos: “El patrimonio natural de un país pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el

legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes

La realización de la Consulta Popular no generó afectación negativa sobre el patrimonio natural de Piedras y Cajamarca y sus alrededores, por el contrario, se puede considerar que la cesación de actividades por parte de la multinacional AngloGold Ashanti es favorable para la protección del paisaje natural del cual los habitantes de estos territorios se sienten tan orgullosos.

El Paisaje Cultural y Cafetero de Colombia, del que hacen parte importante sus plantaciones, fue reconocido como excepcional en el mundo, por lo que el 25 de junio de 2011 recibió de la Unesco el reconocimiento como Patrimonio Mundial, gracias a que las comunidades rurales que habitan dicho paisaje han construido bienes públicos cafeteros que ningún otro país ha logrado replicar, lo mantienen y le dan vida (Turismoquindío, 2011).

#### **8.2.4 Factor Jurídico-Político**

La mayor afectación como resultado de la realización de la Consulta Popular no se había previsto durante el planteamiento de los objetivos de este trabajo de investigación. Se evidenció durante el desarrollo del trabajo que para las empresas multinacionales se generó incertidumbre legal, al ver que las comunidades estaban empoderadas a través de un procedimiento legal como la Consulta Popular, y que a través de este mecanismo pudieron imposibilitar el desarrollo de las actividades operativas propias de la exploración y explotación minera, que habían iniciado en virtud de contratos firmados con agencias del Estado.

No obstante, es equivocado pensar que el problema radica en que los territorios tienen derecho a manifestar y determinar en su autonomía, si les interesa o no el desarrollo de actividades minero-energéticas en su jurisdicción, ni cabe la discusión sobre la conveniencia o no de este derecho consagrado en la Constitución.

Las comunidades manifiestan su negativa frente a la realización de los proyectos de interés nacional en su entorno, porque es evidente que con ninguno de los ejecutados se puede demostrar que se haya convertido verdaderamente en el motor de desarrollo de la región, las razones se hacen evidentes al ver el resultado de los proyectos ejecutados y según lo que manifiestan las mismas autoridades territoriales:

- No hay un rol del gobierno central para concurrir al nivel territorial y asegurar el adecuado manejo de los efectos negativos que no son administrados a través de la licencia ambiental.

- Hay mal manejo de las externalidades del proyecto
- Los territorios que han tenido esos proyectos dan cuenta de efectos negativos permanentes e incapacidad de manejo por parte de las autoridades nacionales, regionales y locales.

La realización de la consulta popular puso en evidencia vacíos jurídicos y la manera inconsistente como se interpretan las leyes según conveniencia, ya que lo que era válido en un momento y lugar, no lo fue para otros. Como ya lo hemos visto, no había criterios unificados entre las instituciones y ni siquiera al interior de ellas, lo cual llevó a que tanto los que defendían los proyectos mineros desde las empresas, como los que se oponían a ellos, encontraran sustento legal para defender sus criterios, creando mucha confusión entre la población.

Es por esa razón que la Corte Constitucional considero necesario que los diferentes niveles de Gobierno trabajen en coordinación y que la rama legislativa determine la manera en que las comunidades puedan ejercer su derecho de participación sin interferir con los contratos ya suscritos con las empresas mineras, aspecto que está en mora, ya que son temas incluidos en la normatividad colombiana desde la Constitución de 1991.

### **8.3 Interpretación Jurídica**

Con la entrada en vigencia de la Ley 685 de 2001 (Código Minero), se presentó el fortalecimiento y definición del sector minero-energético, como una de las locomotoras del crecimiento económico del país continuado en el gobierno de Juan Manuel Santos.

Sin duda el desarrollo de esta política buscó desde su génesis convertir a Colombia en un país minero con base en el estímulo de la inversión extranjera, realizando profundos ajustes institucionales, jurídicos en aras del favorecimiento de esta actividad, los cuales confluyen en la iniciación de múltiples proyectos de exploración minera a gran escala en diversas localidades del país, por ejemplo la desarrollada en el municipio de Cajamarca – Tolima denominado “La Colosa”, Sin embargo, esta actividad ha generado consecuencias en el entorno de las comunidades, creando roces con los ciudadanos que velan por el respeto y protección del medio ambiente y que desde la Constitución de 1991, cuentan en

la carta magna con mecanismos de participación para amparar sus derechos como es la figura de las “consultas populares”, que buscan la opinión de los ciudadanos con la finalidad de impedir la realización de dichas actividades, lo cual han avivado la discusión sobre la autonomía de los entes territoriales con respecto al ordenamiento territorial, y que mediante los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, han dado vía libre para que los entes territoriales pueda prohibir la minería en sus municipios.

Y es precisamente el uso del suelo y la propiedad sobre el subsuelo, uno de los temas que más controversia se ha presentado en cuanto al deber de cumplimiento del mandato popular, el artículo 332 del ordenamiento superior “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”, es decir, que sin lugar a dudas, el aprovechamiento de los recursos que se hacen del subsuelo es dispositivo del Estado Colombiano.

Además, el artículo 311 de la constitución, demanda que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde “... ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

Es claro el deber y la función que le corresponde al Estado Colombiano, como dueño del subsuelo y de los recursos que allí se encuentren, igualmente, como los municipios tienen la facultad de buscar el bienestar de sus pobladores, ordenar el desarrollo de su territorio, dicho en otras palabras, regular el uso del suelo, lo cual les da voz y voto (Revista Dinero, 2017) para poder emprender los proyectos que considere necesarios, así como consultar a su comunidad en cuanto al desarrollo de los mismos.

Resaltar en esta investigación, que la Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictaron normas tendientes a la organización y funcionamiento de los municipios, en el artículo 33, hace una referencia a los usos del suelo, indicando que: “Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.”

Otro elemento más que suma, a la facultad de los municipios, para poder decidir sobre los usos que quieren en sus suelos, incluso, en los temas mineros, como bien lo señala el artículo

anteriormente citado.

Ahora bien, no solo podríamos señalar estos preceptos legales como argumentos suficientes, pues desde la óptica de la Corte Constitucional, en la sentencia T-445 de 2016, hace un análisis, en cuanto a la entidad misma del Estado Colombiano, y su denominación marcada desde el artículo 1 de la Constitución, y la colaboración que debe existir entre los distintos órganos que lo componen:

Es así como, la Corte aclara que la planificación del manejo de los recursos naturales es competencia del “Estado”, entendido éste, como una referencia genérica a las autoridades estatales desde los distintos niveles y no solo a la “Nación”, de esta manera, la Corte concluye que el ordenamiento ambiental del territorio le corresponde también a las autoridades locales y no sólo a la “Nación”, pues las competencias para la protección del medio ambiente concurren en cabeza de los diferentes niveles territoriales a quienes se extiende, incluso prolongación manifiesta declarada a lo largo de la “Constitución Verde” de nuestro Estado con más de 40 artículos sobre el tema ambiental a tal punto de ser considerada como una “CONSTITUCION ECOLOGICA”

Igualmente precisó la referida Sentencia, la obligación del Estado de materializar la participación ciudadana mediante consultas populares que permitan expresar la opinión a la comunidad que convive en el entorno del lugar donde se realizará el proyecto de minería, hidrocarburos o hidroeléctrico.

La jurisprudencia constitucional a partir de un amplio pronunciamiento en las sentencias T-445 de 2016, sentencia C-123 de 2014 , sentencia C-035 de 2016 y sentencia C-273 de 2016 , en las mencionadas providencias se interpretó el ordenamiento jurídico para concluir que los municipios son competentes para regular asuntos relacionados con aspectos mineros, ambientales, energéticos y la validez de las consultas populares como mecanismo de participación ciudadana e incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera, también hace referencia a que las competencias territoriales atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas armónicamente conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad con base en lo previsto en el artículo 288 de la Constitución Política que establece la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia 11001-03-

15-000- 2017-02516-00 del 30 de mayo de 2017 y el fallo del Consejo de Estado en sentencia de tutela, Sección Cuarta, Sentencia 11001031500020180008301, de Octubre 4 de 2018 , ratificó la competencia de los entes territoriales para prohibir la minería en sus territorios, y la validez de las consultas populares como mecanismo de participación ciudadana, aduciendo como base jurídica y jurisprudencial los siguientes pronunciamientos de la Corte constitucional sobre este mismo tema: las sentencias T-123 del 2009, C-983 del 2010, C-339 del 2012, C-395 del 2012, C-123 del 2014, C-619 del 2015, C-035 del 2016, C-273 del 2016, C-298 del 2016, C-389 del 2016 y T-445 del 2016; así como el Auto A053 del 2017, todos de la Corte Constitucional.

Así las cosas, para entender el desarrollo jurisprudencial de los últimos cuatro años en materia de consulta popular se hace necesario, realizar una breve pero importante revisión a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a los fallos más destacados, iniciando por la Sentencia C-123 de 2014, en la cual la Corte Constitucional desarrolla el principio de autonomía de entidades territoriales que se centrada en cierto grado de independencia en materia de decisiones territoriales que hace más eficiente el cubrimiento de necesidades de la sociedad. Por tanto, la autonomía que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, esta sentencia le concedió a los departamentos y municipios un cierto grado de independencia subordinado a los límites constitucionales y legales. Indicando la necesidad de acordar entre las autoridades del orden nacional y las autoridades del orden local (Departamentos y Municipios), las medidas de protección, especialmente en temas ambientales y sociales, respecto al desarrollo de proyecto minero y del territorio donde se ejecutarían los mismos. Así las cosas de ningún modo el ánimo originario de la Corte Constitucional fue otorgar en este fallo facultades unilaterales de prohibición a los entes territoriales respecto del desarrollo de proyectos minero-energético, así como tampoco definió los mecanismos de participación ciudadana como instrumentos unilaterales en cabeza de los municipios para prohibir el desarrollo de estos proyectos en sus territorios.

La Sentencia C-123 de 2014, declaró exequible el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, “Artículo 37. Prohibición legal. Reglamentado por el Decreto Nacional 934 de 2013, Reglamentado por el Decreto Nacional 2691 de 2014, Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente

o transitoriamente excluidas de la minería.

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo”

Indicando la sentencia que en desarrollo del proceso mediante el cual se autoriza la actividad de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución.

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

Por esta razón, y en procura de una solución que permitiera aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encontraban en tensión, concluye la Corte que el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas- estaba acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera, se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. Y esto precisamente porque de conformidad con la Ley 99 del 1993, artículo 65, le compete a los Municipio en lo que atañe al medio ambiente, dictar las normas de ordenamiento territorial y las reguladoras sobre el uso del suelo; conforme a la Ley 136 de 1994, artículo 3º, lo referente al ordenamiento y el uso eficiente del uso rural, y a las leyes 388 de 1997 y ley 9 de 1989, racionalizar las intervenciones en el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.

Pero en esta revisión jurisprudencial se cita este fallo, la Corte Constitucional en la

Sentencia C-273 de 2016, de fecha 25 de mayo de 2016, declaró inexecutable el artículo 37 del Código de Minas, considerando que: se trata de una materia sujeta a reserva de ley orgánica, concentraba en el nivel central del poder público la competencia para decidir en cuáles territorios se pueden adelantar actividades mineras. Allí se prohibía expresamente a las autoridades regionales, seccionales y locales excluir la minería permanente o transitoriamente en zonas de sus territorios, abarcando los planes de ordenamiento territorial.

De ese modo, las zonas susceptibles de exclusión o restricción de la minería se limitan a las listadas en los artículos 34 y 35 del Código de Minas respectivamente, sin necesidad de declaración por parte de alguna autoridad, como lo indica el artículo 36 de la ley 685 de 2001. En este sentido, de conformidad con el artículo 151 de la Constitución, la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales está sujeta a reserva de ley orgánica.

La reserva de ley orgánica para su trámite en el legislativo, contempla una doble restricción, por un lado, impone unas mayorías específicas para su aprobación, específicamente, requiere mayorías absolutas de los miembros de una y otra cámara y por otro lado, el objetivo de las leyes orgánicas es regular las normas a las que debe sujetarse el ejercicio de la actividad legislativa, es decir, se trata de normas que rigen la adopción de otras normas y que demarcan los límites sustantivos y procedimentales a las autoridades que tienen a su cargo el cumplimiento de funciones legislativas.

Por esto, la Corte establece que una ley orgánica solo se puede sustituir por otra ley de igual o superior nivel. Destacó la Corte que las leyes orgánicas tienen por propósito “establecer de manera general las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas por lo cual este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones toda vez que si lo hace estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata en consecuencia de una “ley de trámites” sobre la legislación”

La Corte Constitucional determinó, entonces, la inexecutable del artículo 37 del Código de Minas y además expresó que: “(...) la organización del territorio a partir de su potencial minero, por sí mismo, corresponde al ejercicio de una actividad propia de la administración nacional, que se ajusta al carácter unitario del Estado. Sin embargo, el ejercicio de esta actividad de ordenación del territorio de manera exclusiva por una entidad del nivel central sí puede tener un impacto significativo sobre la autonomía de las autoridades municipales para planificar y ordenar sus

territorios. La extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo sino también modifica la vocación general del territorio, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo. En esa medida tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía”

De lo hasta aquí acotado, se concluye que la Corte Constitucional, en primer lugar reconoce la competencia de los entes territoriales para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, pero resulta innegable que la Corte al entrar a facultar a los entes territoriales (Municipio) para determinar prohibir la minería, consideró que extralimito las competencias sin armonizar el principio de estado unitario con el de autonomía territorial, porque el principio es que ni la Nación puede obligar, ni el municipio puede prohibir. Esto nos permite concluir que los municipios y departamentos y la Nación, no tienen una competencia claramente delimitada para adoptar decisiones sobre el manejo y aprovechamiento del subsuelo y los demás recursos naturales renovables y no renovables. Generando así un desequilibrio en el estado, ya que al otorgarle competencias a las entidades locales que no le correspondían se da paso a una gran inseguridad jurídica.

Sin embargo, el día 11 de octubre de 2016, La Corte Constitucional mediante la sentencia T-445 de 2016, realizó igualmente un análisis acerca de la autonomía territorial de los municipios en Colombia, sin embargo se limita a las disposiciones constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial, y se reitera lo que se había expuesto, reiteró que las entidades territoriales pueden promover consultas populares en sus territorios, sino que igualmente recordó el carácter obligatorio de estas en las circunstancias que menciona la norma en comento. El texto es el siguiente: "Esta interpretación de las facultades del municipio relacionadas con su obligación y facultad de proponer consultas populares es equivocada, por un lado, porque la Constitución Política prevé expresamente que es competencia del municipio ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar los usos del suelo. En la sentencia, la Corte reconoce que la actividad minera tiene impactos significativos sobre el desarrollo de los municipios y que para que esta actividad se pueda

realizar obligatoriamente hay que afectar y pasar por el suelo. Por ello, dado que los municipios son quienes tienen competencia para regular el suelo, también tienen competencia para tomar decisiones sobre minería, incluso si ello implica prohibirla. Al tener competencia sobre esos temas, no hay ningún obstáculo ni razón legal por la cual no se puedan realizar consultas populares sobre minería.

Convirtiéndose de trascendental importancia para ese momento la sentencia T-445 de 2016, porque:

1. Las consultas populares sobre minería son legales.
2. Los municipios tienen derecho a participar en las decisiones sobre minería y tener voz y voto en las mismas.
3. El subsuelo es del Estado, pero el Estado no se limita al Gobierno Nacional, sino que incluye a las entidades territoriales.
4. Para ordenar el suelo y proteger el medio ambiente, los municipios pueden tomar medidas relacionadas con la minería, e incluso prohibirla.
5. La consulta popular es un mecanismo legítimo para preguntarle a la ciudadanía si está de acuerdo con que se realicen actividades mineras en su territorio.

En síntesis, la sentencia de la Corte resuelve la batalla jurídica que se había dado en torno a la legalidad de las consultas populares que hasta esa fecha ya se habían aplicado igualmente reconoce la competencia constitucional que tienen los municipios para participar y decidir asuntos relacionados con la minería en sus territorios, incluso si ello implica prohibir la actividad.

Cuando la Corte emite este trascendental fallo, la tendencia jurisprudencial del momento se orienta a la prevalencia del interés colectivo, y ampara el derecho fundamental a un ambiente sano sobre la explotación de los recursos naturales en la presunción en que las actividades como la minería ganarán un deterioro ecológico, por ejemplo, cuando se ven afectadas las fuentes hídricas y el patrimonio natural.

Así las cosas, el uso del suelo, la conservación de recursos medioambientales y el ejercicio de competencias político-administrativas, las consultas populares, son los temas que para la Corte constitucional, a través de sus fallos, interpretan la problemática que estos derechos puestos en tensión; ahora bien no se puede dejar de lado el conflicto social, entendido por Touraine (1994) (citado en Sánchez, 2005) como la confrontación entre grupos, clases y sectores sociales con intereses contrapuestos, que compiten para lograr la prevalencia de uno sobre otro, cuya existencia

constituye la base más sólida de la democracia. El conflicto se funda en la desigualdad, y se configura como un medio para superarlo.

Por lo que resulta interesante analizar, las consultas populares que se han desarrollado sobre actividades mineras con el fin de caracterizar la opinión social, lo que permitió la identificación de los diferentes actores político-jurídicos, para el año 2013, se llevó a cabo en el municipio de Piedras la primera consulta popular relacionada con temas de minería conforme a los reportes de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Esta consulta fue convocada mediante el decreto 095 del 9 de julio de 2013 de la alcaldía municipal de Piedras. El concejo municipal dio su concepto favorable el 22 de mayo del mismo año mediante oficio N.061. Finalmente fue avalado por el Tribunal administrativo del Tolima declarando la legalidad del procedimiento y la constitucionalidad de la pregunta. La Registraduría determinó el 28 de julio de 2013 como la fecha para llevar a cabo la consulta. Cuya pregunta fue:

“Está de acuerdo, como habitante del municipio de piedras Tolima que se realice en nuestra jurisdicción, actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio en dichos desarrollo o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio”.

De acuerdo con los datos de la Registraduría<sup>2</sup> el NO ganó con 2.971 votos, y el SI con tan solo 24 votos, de una población habilitada para participar, en la época, de 5.105 ciudadanos, es decir, en ella hizo parte el 58% del censo electoral, superando el umbral, y dando como resultado una abrumadora diferencia entre el 99,19% por el NO y el 0,80% para el SI.

Siendo este el primer proceso de participación ciudadana, en el cual se pusieron en ejercicio las consultas populares mineras, que posteriormente en el año 2016, con fundamento en la Sentencia T-445 de 2016, determino entre otras cosas que la consulta popular es un mecanismo legítimo para preguntarle a la ciudadanía si está de acuerdo con

---

<sup>2</sup> Registraduría General de la Nación. (s.f.) Histórico de consultas populares. En: [/www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultaspopulares-.html](http://www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultaspopulares-.html)

que se realicen actividades mineras en su territorio. Debido al proceso participativo fue llevado a cabo en el municipio de Cajamarca, por el comité ambiental de Cajamarca y Anaime, como comité promotor, convocar la consulta, con fundamento en lo reglado por ley 1757 de 2015 debido a la oposición del alcalde de convocarla consulta popular, logrando recolectar 3.364 apoyos ciudadanos válidos suficientes para cumplir con el umbral.

El Tribunal Administrativo del Tolima, acogieron la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en especial la contemplada en la sentencia T-445 de 2016, y declaró parcialmente la constitucionalidad de la pregunta formulada, en cuanto a disponer la prohibición de formular preguntas sugestivas que induzcan a elegir una de las dos opciones por ser contrario al derecho de libertad del votante, sobreviniendo por ende en inconstitucional.

La pregunta formulada fue: “¿Está usted de acuerdo SÍ o NO que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?”

La opción del NO alcanzó un total de 6.165 votos, representando un 98,7% de la totalidad de votos válidos frente a 76 votos por el SÍ equivalentes a un 1,2%. La totalidad de votos se registró en 6.241. De acuerdo a la información de la Registraduría. El censo electoral del municipio se componía de 16.312 ciudadanos siendo necesario 5.382 sufragios para completar el umbral del 33%.

De los anteriores datos se puede inferir que en los procesos de participación, la opción del NO, ganó con una muy importante diferencia, sobrepasando siempre el noventa por ciento, La pregunta que se realizó en la consulta de piedras mostró los términos, explotación, exploración, tratamiento y transporte, mientras que en la pregunta de la consulta de Cajamarca, se tuvo en cuenta la jurisprudencia de la Corte, en específico la contemplada en la sentencia T-445 de 2016, en cuanto a prohibir preguntas que indujeran a votar por una de las opciones. Por ende, las consultas posteriores como la llevada a cabo el día 26 de marzo de 2017, en el municipio de Cajamarca – Tolima, atendieron la línea jurisprudencial de la Corte, y eliminaron de la pregunta todos los términos con carga valorativa.

La minería ha ocasionado en los habitantes de los territorios en los cuales sus actividades tienen lugar molestia, rechazo y un completo negativismo para permitir la realización del proyecto, con razones basadas en los impactos negativos sobre el medio ambiente, el daño a la salubridad de las personas y el cambio significativo al modo de vida de la comunidad, creados por la extracción de minerales a gran escala. Y con el apoyo de la Corte constitucional que hasta el año 2016, tenía

una tendencia marcada a la defensa del mecanismo de participación ciudadana, consulta popular como el medio legal e idóneo para frenar los proyectos mineros en los diferentes municipios, por ello dentro de esa línea emitió el fallo C-035 de 2016 manifestó que “la autonomía territorial no es igual en todos los campos, sino que la articulación del orden nacional a los entes territoriales depende del asunto en cuestión; como ejemplo compara el tratamiento que el ordenamiento da al tema de orden público frente al de regulación de los usos del suelo”.

La Corte señala que se trata de una función descentralizada que alcaldes y gobernadores ejercen como agentes del Presidente; mientras que en la regulación de los usos del suelo es mayor la discrecionalidad de las autoridades locales, ateniéndose a los límites de la ley de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011), pero sin recibir órdenes de otras autoridades ejecutivas. En otras palabras, la Corte manifestó que: “la actividad minera tiene considerables repercusiones de orden ambiental, social y económico, las cuales inciden de manera directa o indirecta sobre las personas y los territorios en los que se desarrolla dicha actividad, y condicionan de manera decisiva las facultades de ordenación del territorio y determinación de usos del suelo que corresponde a las entidades territoriales. Así las cosas, 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 de Colombia, Sentencia C-035 de 2016).

De manera análoga en el año 2017, la Corte constitucional sección tercera, emite el Auto 053, Mediante el cual resuelve la solicitud de nulidad contra la sentencia T-445 de 2016, presentada por: (i) la Agencia Nacional de Minería con Coadyudancia de la Agencia Jurídica del Estado, (ii) el Ministerio de Minas y Energía – con Coadyudancia de Asogras y la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, (iii) Cremades y Calvo-Sotelo Abogados, (iv) la Asociación de Mineros e Hidrocarburos del Tolima, (v) la Asociación Colombiana de Minería y (vi) la Procuraduría General de la Nación – Grupo Asesores en Minas, Hidrocarburos y Regalías. En donde la Corte defiende la reiteración del precedente jurisprudencial, el cual reitera las competencias de las entidades territoriales para regular el uso del suelo, la sentencia T 445 de 2016, reafirma las subreglas sobre la participación de las entidades territoriales en las decisiones sobre actividades mineras en su territorio y

las competencias de estas respecto a la regulación del uso del suelo y la protección del medio ambiente. En conclusión, la solicitud de nulidad difiere del problema jurídico analizado en la sentencia en ningún momento determino la constitucionalidad de las consultas populares para regular el uso del suelo de los municipios.

No obstante, en Sentencia SU-095 del pasado 11 de octubre de 2018, la Corte Constitucional, reversó la postura y dejó sin efectos los resultados de próximas consultas populares mineras, elimino la posibilidad de que los municipios realicen consultas populares para decidir si quieren o no que en sus territorios se desarrollen actividades mineras o de hidrocarburos.

Para entender el concepto de sentencia unificadora, el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), consagra que las sentencias de unificación jurisprudencial son aquellas que se profieren por su importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. La sentencia SU- 095 de 2018 buscaba unificar criterios respecto a la validez de la realización de consultas populares para impedir proyectos extractivos, debido a que, como se analizó en la sentencia T-445 de 2016 la Corte permitió la realización de este mecanismo de participación para dicho fin, varios Tribunales Administrativos del país lo declararon ajustado a la Constitución, no obstante, las empresas mineras que resultaban afectadas acudían a la acción de tutela para defender sus derechos, hasta que la referida providencia de unificación determinó que la consulta popular no era un mecanismo idóneo para el objetivo que perseguía. Fundamentando su decisión la Corte en Sala Plena, en los siguientes aspectos:

- I) la existencia de límites sobre las materias a decidir en una consulta popular territorial, específicamente frente a la competencia constitucional sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, implica que este mecanismo de participación ciudadana **NO** puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito.
- II) Le recuerda el deber constitucional, al Congreso de la República quien le corresponde definir los mecanismos de participación ciudadana y de coordinación nación-territorio, para que de esta forma se garantice el debido proceso y de participación a las partes directamente afectadas, tanto por las actividades extractivas, como por las consultas populares, teniendo en cuenta los criterios de “Inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de

recursos naturales no renovables;... Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente;... y sostenibilidad fiscal,”

- III) la Corte Constitucional, en la Sentencia SU-095-18, no pretende desconocer la validez de los mecanismos de participación, razón por lo cual, en ese mismo fallo expresa que “la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos.”

Del mismo modo, el derecho cumple una función social, especialmente en la solución de problemas para disminuir el conflicto social. Parsons (Citado por Atienza, 2011, pág. 63), considera que la función primaria de un sistema jurídico es una función integradora que consiste en “mitigar los elementos potenciales de conflicto y lubricar el mecanismo de las relaciones sociales”. Por ello, resulta de suma importancia la sentencia de unificación, para resolver una problemática social, y unificar los criterios. La Corte Constitucional cumple un papel jurídico-político autorizado para prescribir la resolución del conflicto social, generado en la realización de consultas populares mineras. Por esta razón, una sentencia de unificación es la síntesis de varios conflictos con identidad fáctica y contiene consideraciones valorativas, teóricas y jurídicas relevantes en el presente análisis.

Como se ha dicho, resulta de gran importancia para ejercer la democracia en un Estado como el nuestro, la participación ciudadana y esta sentencia determina que el hecho, de que el mecanismo de participación de consulta popular no sea el procedente e idóneo para ejercer la participación ciudadana y dar aplicación a los principios de coordinación y concurrencia nación territorio, no puede ser un obstáculo para dejar desprotegido el derecho fundamental de participación, como lo afirma la Corte Constitucional en la sentencia SU 095 de 2018, existe un déficit de protección constitucional en materia de mecanismos de participación ciudadana, debido a que no existe dentro del ordenamiento un instrumento que permita el ejercicio de este derecho fundamental específicamente frente a proyectos de exploración y extracción minera, en otras palabras, no existe una solución para el problema social que describimos en el capítulo primero dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

De todo lo anterior, se concluye que la Corte Constitucional, en primer lugar

reconoce la competencia de los entes territoriales para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, pero resulta cierto que la Corte al entrar a facultar a los entes territoriales para determinar prohibir la minería, considero que extralimito las competencias sin armonizar el principio de estado unitario con el de autonomía territorial, porque el principio es que ni la Nación puede obligar, ni el municipio puede prohibir. Esto nos permite concluir que los municipios y departamentos y la Nación, no tienen una competencia delimitada claramente para adoptar decisiones sobre el manejo y aprovechamiento del subsuelo y los demás recursos naturales renovables y no renovables. Generando así un desequilibrio en el estado, ya que al otórgale competencias a las entidades locales que no le correspondían se da paso a una gran inseguridad jurídica.

De modo que, con la nueva línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional en la Sentencia SU -095 de 2018, decidió que la consulta popular no puede ser utilizada para prohibir actividades de extracción de recursos naturales de esta manera ratifico la norma del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, ninguna autoridad territorial podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería, el Estado Unitario tiene la competencia exclusiva sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales.

Ahora la tarea esta en cabeza del Congreso de la República, como legislador deberá definir uno o varios mecanismos de concertación entre la nación y las entidades territoriales, permitiendo la participación ciudadana como elemento de la justicia ambiental, pues son las comunidades quienes resultan en situación de vulnerabilidad, como lo es la gran mayoría la población campesina.

Es importante que se garantice la distribución de competencias entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, la garantía de la autonomía territorial y el cumplimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad ante existencia de actividades mineras, por un lado, intervención en la explotación de recursos del subsuelo y la reglamentación del uso del suelo.

Recientemente la corte Constitucional emitió el fallo C-053 de 2019 declaró la inexecutable del artículo 33 de la Ley 136 de 1994. Esta disposición establecía que cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenazara con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que diera lugar a una transformación en las actividades tradicionales, se debía realizar una consulta popular. Suprime la Corte del ordenamiento jurídico

la obligatoriedad de las consultas populares en los eventos en que los proyectos mineros amenacen con generar un cambio significativo en el uso del suelo, al considerar: i) que la materia es objeto de una ley orgánica (de ordenamiento territorial) y no ordinaria y ii) que quebranta las disposiciones de la Ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana 1757 de 2015, por ser optativa la posibilidad de realización de la consulta popular. La sentencia recordó que de una lectura sistemática de las leyes 134 de 1994 y 1757 del 2015 existen reglas sobre la consulta popular:

- El carácter generalmente facultativo y excepcionalmente obligatorio de las consultas populares.
- La prohibición de modificar la Constitución o de desconocer derechos constitucionales mediante el empleo de la consulta popular.

Adicionalmente, respecto de las llamadas restricciones competenciales del pueblo en la consulta popular, la Corte Constitucional ha señalado de forma expresa la imposibilidad de realizar consultas populares sobre asuntos ajenos a las competencias de las autoridades territoriales o sobre aquellos que tengan incidencia en los asuntos nacionales o departamentales”.

Así las cosas, el congreso tiene a su cargo la responsabilidad de legislar y definir, los mecanismos de participación idóneos, cuando de la realización de proyectos en el sector minero - energético, se pretenda en los entes territoriales, respetando los principios de coordinación y concurrencia entre las autoridades nacionales y las territoriales.

## 9. Conclusiones

El Objetivo General de este trabajo es interpretar jurídicamente la afectación de los factores sociales, económicos y del patrimonio natural a partir de la consulta popular por el extractivismo aurífero en el departamento del Tolima, pretendiendo responder ¿Qué afectación a los factores sociales, económicos y del patrimonio natural se han generado en el departamento del Tolima a partir de la consulta popular por el extractivismo aurífero?

Comenzando por analizar el contexto, no se puede negar que la humanidad, en todas sus sociedades ha vivido en constante búsqueda de materiales para mejorar la calidad o rendimiento de los elementos que utiliza en su vida diaria. La gran mayoría de esos materiales y elementos químicos son proporcionados por minerales y rocas que se utilizan en construcciones, muebles, equipos, electrodomésticos, joyas, en la fabricación de vidrio y de pinturas, en fin, en todo lo que la humanidad ha ido inventando buscando mejorar la calidad de vida. A donde quiera que miremos la obra del hombre, todo contiene algo de mineral o de roca, que no se puede obtener de otra forma, sino de la extracción de la naturaleza, mediante la actividad minera.

A pesar de lo anterior, también es cierto que los ambientalistas y los líderes de movimientos sociales que buscan frenar el funcionamiento de las grandes empresas mineras, tienen suficientes argumentos sobre todos los aspectos negativos que se generan de esta actividad y que afectan gravemente a la naturaleza y en general al medio ambiente, con consecuencias para la salud y los aspectos sociales de las comunidades.

De todas maneras, una de las conclusiones de la realización de este trabajo es que no podemos prescindir de la minería, como dijo el señor Jeremy Richards, profesor del Departamento de Ciencias de la Tierra y Atmosféricas de la Universidad de Alberta (Canadá), citado por el Tiempo (2011) "considerando que los bienes materiales de la sociedad moderna están fabricados en su mayor parte con productos minerales, la opción de prohibir la minería no es una consideración real, ya que la extensión lógica de ello sería que debemos regresar a la Edad de Piedra (...). El hecho concreto es que las minas modernas bien manejadas tienen un impacto extremadamente bajo".

Sin embargo, como se ha detallado en el Capítulo 6 de este trabajo, hoy en día tenemos suficientes instituciones, normas y el conocimiento suficiente para exigir buenas prácticas que

mitiguen el impacto ambiental y social; política laboral para asegurar que los trabajadores tengan protección ante los riesgos, atención a la salud y la seguridad social; de lo investigado se desprende también que las empresas mineras tienen tecnología avanzada para realizar su trabajo con la menor afectación posible, trabajos de recuperación de los terrenos afectados, y en fin todas las medidas que se puedan tomar de parte del Estado para que haya una ganancia justa por explotación de recursos, tanto a nivel social como económico.

Adicionalmente es necesario que el gobierno exija mejor contraprestación por los recursos que entrega y haga buen uso de ellos, seguir ejemplos como el caso de Noruega, que lleva a cabo una política de sustentabilidad de la minería y optimiza de esa manera los recursos que obtiene.

En relación con la pregunta planteada, luego del análisis de la información recopilada, el análisis de la jurisprudencia y de los hechos acaecidos desde la consulta minera, es claro que, en cuanto a los factores sociales, la población se sintió satisfecha con el resultado de la consulta, no reconoce afectaciones en este aspecto pues considera que la empresa no ofrece empleos más allá del trabajo obrero, por cuanto los técnicos y profesionales son llevados de otros lugares, se sienten orgullosos de su labor agrícola y el aporte que ese desempeño a significado para el país; otros aspectos por los que consideran favorable el resultado de la consulta, es que, según la población, ya habían visto afectada la seguridad en la población con la llegada de la multinacional y estaban preocupados por los cambios que se causaría en su cultura, la llegada de personas ajenas a la comunidad, temor que es justificado si recordamos los estudios citados en la página 21 de este trabajo.

En cuanto al patrimonio natural, no se evidencia pérdida con la realización de la consulta, debido a la preocupación por las fuentes de agua y el probable deterioro al medio ambiente que causaría el proyecto minero, además del hecho de sentir a salvo su paisaje cafetero reconocido como patrimonio mundial.

Con el resultado de las consultas populares, en lo económico la nación pierde lo que se esperaba recibir por impuestos, tasas, contribuciones y regalías; pierde credibilidad debido a la inestabilidad jurídica y por lo tanto se desestimula la inversión extranjera. En cuanto a la multinacional, había realizado una inversión en su actividad de exploración y

actividades tendientes a cumplir con el plan de gestión social, inversión por la cual no obtuvo las ganancias que esperaba al no llegar a la etapa de explotación.

Como resultado adicional al esperado durante la formulación del anteproyecto de esta investigación fue la afectación en los factores jurídico y político, como resultado de la consulta popular, dada sus negativas consecuencias sobre la ejecución de la política minera del Gobierno, se evidenció la falta de coordinación y concurrencia entre las instituciones y como resultado surge la inseguridad jurídica que a su vez redundaba en el factor económico, debido a que afecta la credibilidad de los inversionistas en el Gobierno para celebrar nuevos contratos.

Por esa razón, se concluye que no es limitando el derecho a la participación de los ciudadanos, que son quienes construyen su territorio, ni impidiendo que manifiesten cual es el modelo de desarrollo que desean. La autonomía territorial o la participación ciudadana no son el enemigo del desarrollo, pero son la señal de la necesidad de reconocer el territorio como algo más que un sitio que provee un bien o un servicio, y al cual se debe dotar de los beneficios de la economía, desde la construcción de capacidades institucionales, hasta intervenciones directas que sustentan en términos sostenibles el bienestar y calidad de vida de las comunidades.

Para poder avanzar con la política pública de desarrollo de recursos mineros, se debe regular debidamente el tema para contar con reglas del juego claras al momento de otorgar los permisos y de la celebración de los contratos de exploración y extracción; pero dentro de esas reglas, es necesario que se tengan en cuenta los derechos de las comunidades que están atentas a las decisiones que les afectan, por lo que es prioritario establecer el mecanismo que pueda utilizar la ciudadanía para hacer valer derechos por razones de interés público.

Para aliviar la preocupación de la población sobre impactos de los proyectos mineros sobre el medio ambiente, es necesario que se establezcan estrategias reales de administración de dichos impactos y de la dotación de bienes y servicios de calidad a estos territorios donde se sustenta parte de la economía del país y dar de manera prioritaria valor a las necesidades de estas comunidades.

Finalmente, se considera necesario que se dé a conocer también cuál debe ser el proceder los concejos distritales o municipales en la ordenación del territorio, cuando tengan objeciones a la realización de actividades extractivas.

## **9.1 Recomendaciones**

Tal como se expuso en anteriores capítulos, el conflicto que se genera por la autorización o restricción de actividades mineras no se limita a una pugna entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales, se le suman las comunidades asentadas en los territorios que también reclaman participación efectiva en este tipo de decisiones por su impacto sobre el entorno, los recursos naturales y sus modos de vida.

Ante la ausencia de un mecanismo de concertación, la creciente utilización de la consulta popular con respecto a la posibilidad de adelantar actividades extractivas se ha convertido en un mecanismo constitucional tanto para la defensa de la autonomía territorial, como para la materialización de la participación ciudadana en estas decisiones.

Y qué no decir de los fallos jurisprudenciales de la Corte Constitucional frente a los derechos de propiedad que posee el estado respecto del subsuelo y los recursos naturales no renovables que sean hallados en este, sin embargo el desconocimiento de la voluntad de las comunidades no resulta ser el mejor escenario para el desarrollo de los proyectos mineros en Colombia, ya que desconocer los avances que ha tenido el estado colombiano en materia medioambiental sería un claro retroceso en el tema.

Ahora bien, con la nueva línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional en la Sentencia SU -095 de 2018, decidió que la consulta popular no puede ser utilizada para prohibir actividades de extracción de recursos naturales de esta manera ratifico la sentencia C-273 de 2016 que declaro inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, ninguna autoridad territorial podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería, el Estado Unitario tiene la competencia exclusiva sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales. Y a través de la sentencia T-342 de 2019, la Corte Constitucional señaló que los entes territoriales no pueden vetar las tareas extractivas de manera unilateral por medio de acuerdos municipales o instrumentos de ordenamiento territorial, sin aplicar los principios constitucionales de coordinación y concurrencia, ya que esto desconoce y va en contravía del precedente jurisprudencial establecido en la sentencia de unificación SU-095 de 2018 del mismo tribunal. La sentencia de la Corte no soluciona el problema de fondo, y deja la actividad minera en un limbo complicado.

Así las cosas, me permito plasmar las siguientes recomendaciones:

1. Incentivar la realización de consultas con todos los actores interesados antes de comenzar la exploración de proyectos de desarrollo minero.
2. Acatar los resultados de las Consultas Populares ya practicadas y de las Consultas Previas, como un instrumento que fortalece la participación ciudadana y por ende la democracia en Colombia.
3. Presentar proyectos de Ley por parte del Congreso que modifique la reglamentación de las Consultas Populares frente a temas mineros en donde se garantice la protección al medioambiente y a la comunidad.
5. Respetar el derecho a que las comunidades y actores interesados, reciban toda la información respecto a proyectos mineros, u otros, y sus consecuencias para todas las comunidades afectadas.
6. Proteger los dirigentes y organizaciones de la sociedad civil y ambientalistas, que lideran los procesos en toda Colombia.

## Bibliografía

- Álvarez, Emilio. Las minas de oro de Colombia. París, 1900. Digitalizado por Banco de la República en:  
<http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll10/id/1536>
- Agencia Nacional de Hidrocarburos, consultada en  
<https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf>
- Alcaldía de Cajamarca- Tolima, consultada en: <http://www.cajamarca-tolima.gov.co/>
- Alcaldía de Piedras – Tolima, consultada en: <http://www.piedras-tolima.gov.co/>
- Colmenares Germán. Problemas de la estructura minera en la Nueva Granada (1550-1700). 1971, consultado en: <http://bdigital.unal.edu.co/35890/1/36334-151449-1-PB.pdf>.
- Constitución política colombiana (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de Julio de 1991
- Corte Constitucional consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co>
- Sentencia C-671 de 2001, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.
- Sentencia C-339 de 2002, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.
- Sentencia C-983 de 2005, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería
- Sentencia C-632 de 2011, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza M.
- Sentencia C-123 del 2014, Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos
- Sentencia C-389 de 2016, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correo
- Sentencia SU 095 de 2018, Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger
- T-154 de 2013, Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla
- Sentencia 342 de 2019, Magistrado Sustanciador: Luis Guillermo Guerrero Pérez
- Consejo de Estado, consultado en: <http://legal.legis.com.co>
- Sentencia 2018-00083 de 2018 Consejero Ponente: Dr. Jorge Octavio Ramírez R.
- Corredor Diana, 2014, Estrategias de Control Ciudadano, consultado en  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/download/3841/4152?inline=1>
- Departamento Administrativo de la Función Pública, consultado en  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/>
- El Nuevo Día, Oro del Tolima (2015), consultado en:

- <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/especiales/ecologica/256196-el-oro-del-tolima>  
Instituto Alexander Von Humboldt, Diagnóstico de la Investigación Ambiental y Social,  
consultado en: <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/2-diagnostico-actividad-minera-y-explotacion-ilicita-expertos.pdf>
- La República, diario consultado en <https://www.larepublica.co/empresas/anglogold-empezara-a-extraer-cobre-en-quebradona-en-2022-2838220>
- McMahon, G., & Remy, F. (2003), *Grandes Minas y la Comunidad, Efectos socioeconómicos en Latinoamérica, Canadá y España* (Primera ed.). (A. C. S.A., Ed.) Bogotá. Alfaomega Colombia S.A.
- Senado de la República, consultado en: <http://www.secretariassenado.gov.co>
- Ley 126 de 1994  
Ley 136 de 1994  
Ley 134 de 1994  
Ley 685 del 2001
- Portafolio, consultado en: <https://www.portafolio.co/economia/formalizacion-minera-con-el-viento-a-favor-521697> 2018
- Poveda Gabriel (2002), *La Minería Colonial y Republicana*, consultado en:  
<http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/la-mineria-colonial-y-republicana>
- Tagliabue, Leonardo, *Minería en San Juan: cómo se realiza la extracción de oro con cianuro*, (2015). Consultado en <https://www.infobae.com/2015/10/01/1759286-mineria-san-juan-como-se-realiza-la-extraccion-oro-cianuro/>
- Turismo Quindío – Central de Reservas: Paisaje Cultural Cafetero, Patrimonio de la Humanidad, consultado en; <https://www.turismoquindio.com/paisaje-cultural-cafetero/>
- Vanguardia (2013) consultado en: <https://www.vanguardia.com/colombia/el-proyecto-minero-la-colosa-sera-a-cielo-abierto-anglogold-EBv1221115>.
- Vildósola Julio, *El Dominio Minero y el Sistema Concesional en América Latina y el Caribe*, 1999. Editorial Latina C.A. Caracas.