



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Determinación de conflictos territoriales entre el ordenamiento territorial y la actividad minera. Lineamientos de mitigación en Colombia

Luis Alberto Herrera Martínez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía
Bogotá, Colombia
2016

Determinación de conflictos territoriales entre el ordenamiento territorial y la actividad minera. Lineamientos de mitigación en Colombia

Luis Alberto Herrera Martínez

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Geografía

Director:

Ph.D GERMAN VARGAS CUERVO

Línea de Investigación:

Conflictos territoriales y actividad minera

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Geografía
Bogotá, Colombia
2016

El ser humano en sociedad es un actor geográfico activo y pasivo en la creación de los lugares, cuyo elemento diferenciador es el paisaje. La historia de un pueblo es inseparable del medio en que habita.

Ovidio Delgado (ideas geográficas de Vidal de La Blache)

Resumen

El presente documento se centra en la investigación de aquellos conflictos territoriales causados por la desarticulación entre el ordenamiento territorial y la explotación de recursos minerales no renovables, en términos de su legislación y normativa y los efectos en el territorio. Cabe resaltar que la actividad minera acá relacionada es la que cumple con las normas establecidas en el país para poder realizar explotaciones de carácter legal. En este sentido es el objetivo de este trabajo determinar conflictos territoriales de tipo socio-político, ambiental y cultural causados por dicha desarticulación. Abordando la problemática desde la perspectiva de las relaciones de lo natural y lo humano como una interacción mutua, desde la dialéctica. Usando una metodología de carácter exploratorio, con cinco pilares fundamentales; revisión bibliográfica especializada, diagnóstico jurídico, determinación de conflictos territoriales y algunos lineamientos de mitigación. Logrando identificar conflictos en las competencias territoriales, en la expresión de la comunidad mediante consultas populares, en el derecho a la tierra frente a la actividad minera, en las determinantes ambientales en la actividad minera, en los cierres de minas y pasivos ambientales mineros y en la afectación de paisajes culturales por la actividad minera. Para lograr concluir en unos lineamientos de mitigación a estos conflictos que son a grandes rasgos el camino por el cual se recomienda encaminar soluciones para los mismos.

Palabras clave: Ordenamiento del territorio, Actividad Minera, conflictos territoriales y mitigación.

Abstract

The present document focuses on the investigation of territorial conflicts caused by the disarticulation between the territorial order and the exploitation of nonrenewable mineral resources, in terms of its legislation and regulations and the effects on the territory. It should be noted that the mining activity related here is the one that complies with the norms established in the country to be able to carry out legal exploitations. In this sense it is the objective of this work to determine territorial, socio-political, environmental and cultural conflicts caused by such disarticulation. Addressing the problematic from the perspective of the relations of the natural and the human as a mutual interaction, from the dialectic. Using an exploratory methodology, with five fundamental pillars; specialized bibliographic review, legal diagnosis, determination of territorial conflicts and some mitigation guidelines. Identifying conflicts in territorial competencies like community expression through popular consultations, the right to land in relation to mining activity, environmental determinants in mining activity, mine closures and mining environmental liabilities and in the affectation of cultural landscapes by the mining activity. In order to conclude in a mitigation guidelines to these conflicts that are the way by which it is recommended to route solutions for them.

Keywords: Land-use planning, mining activity, territorial conflicts and mitigation.

:

Contenido

	Pág.
Resumen	V
Lista de figuras.....	IX
Lista de tablas	X
Introducción	1
1. MARCO CIENTIFICO.....	4
1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	4
1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	5
1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	5
1.4 METODOS	6
2. MARCO TEÓRICO	8
2.1 ESTADO DEL ARTE	8
3. CONFLICTOS.....	23
3.1 Conflicto de Competencias Territoriales	23
3.2 Conflictos Sociales Consultas Populares	28
3.3 Conflictos de Propiedad y Derecho a la Tierra.....	31
3.4 Conflicto de Determinantes Ambientales	34
3.5 Conflicto en Cierres de Minas, PAM y Ordenamiento Territorial	39
3.6 Conflicto entre Paisajes Culturales y Actividad minera	44
4. LINEAMIENTOS DE MITIGACIÓN.....	48
4.1 Lineamiento en Competencias Territoriales en la Actividad Minera.....	48
4.2 Lineamiento en Consultas Populares.....	49
4.3 Lineamiento en Propiedad y Derecho a la Tierra	50
4.4 Lineamiento de Determinantes Ambientales.....	51
4.5 Lineamiento en Cierres de Minas, PAM y Ordenamiento Territorial	51
4.6 Lineamiento de Paisajes Culturales y Actividad minera	52
5. CONCLUSIONES	54
6. BIBLIOGRAFÍA.....	56

Lista de figuras

	Pág.
FIGURA 1: ESQUEMA CONCEPTUAL DEL PROBLEMA.....	4
FIGURA 2: EJES FUNDAMENTALES DE LA INVESTIGACIÓN	6
FIGURA 3: SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS SEGÚN DECRETO 2372 Y ECOSISTEMAS DE PÁRAMOS Y HUMEDALES LEY 1450	10
FIGURA 4: INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR MINERO COLOMBIANO. FUENTE: (MINMINAS, 2016).	16
FIGURA 5: TÍTULOS MINEROS INSCRITOS EN EL REGISTRO MINERO NACIONAL. FUENTE: (MINMINAS, 2016).	16
FIGURA 6: MINAS POR TIPO DE MINERAL. FUENTE: (HTTP://SIG.SIMEC.GOV.CO/UPME_MI_MINAS/)	17
FIGURA 7: COMPETENCIAS DE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES AL DETERMINAR LAS ZONAS DEL TERRITORIO EXCLUIDAS DE MINERÍA.....	24
FIGURA 8: TITULAR DE PRENSA SOBRE LA CONSULTA EN IBAGUÉ. FUENTE: HTTP://WWW.ELESPECTADOR.COM	31
FIGURA 9: DETERMINANTES AMBIENTALES EN EL O.T Y ACTIVIDAD MINERA EN ÁREAS PROTEGIDAS.	36
FIGURA 10: SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS SEGÚN DECRETO 2372 Y ECOSISTEMAS DE PÁRAMOS Y HUMEDALES LEY 1450	37
FIGURA 11: ACTORES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DE CIERRE. FUENTE: (MINMINAS, 2002).	40
FIGURA 12: CRITERIOS FUNDAMENTALES PARA EL CIERRE DE MINAS.	41
FIGURA 13: PAISAJE CULTURAL CAFETERO SEGÚN ZONAS GEOGRÁFICAS. FUENTE: (VELANDIA, 2015).	44
FIGURA 14: PRENSA Y OPINIÓN PÚBLICA SIENTEN EL PAISAJE CAFETERO BAJO UN RIESGO. FUENTE: HTTP://WWW.ELTIEMPO.COM	46
FIGURA 15: TÍTULOS MINEROS OTORGADOS ANTES DEL 2011. FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.	47

Lista de tablas

	Pág.
TABLA 1: LEGISLACIÓN MINERA EN LATINOAMÉRICA. FUENTE:(OCMAL, 2012).....	15
TABLA 2: COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO (<i>LEY 1454, 2011</i>).....	18
TABLA 3: CUADRO RESUMEN DEL MARCO NORMATIVO	22
TABLA 4: COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO. FUENTE: (<i>LEY 1454, 2011</i>). ...	26
TABLA 5: NORMAS SUPERIORES EN LOS POT. FUENTE: (<i>LEY 388, 1997</i>).....	27
TABLA 6: PREGUNTAS DE LA CONSULTA DE PIEDRAS, TAURAMENA MONTERREY E IBAGE.....	30
TABLA 7: DETERMINANTE QUE CONSTITUYEN NORMAS DE SUPERIOR JERARQUÍA PARA LOS P.O.T	35
TABLA 8: TÍTULOS Y SOLICITUDES MINERAS EN PCC. FUENTE: (SALDÍAS BARRENECHE, 2015).	46
TABLA 9: 180 TÍTULOS VIGENTES EN LA PCC. FUENTE: (SALDÍAS BARRENECHE, 2015).....	46
TABLA 10: TRES DIMENSIONES EN LAS PRÁCTICAS DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS. FUENTE: (VELASCO, 2014).	50
TABLA 11: DETERMINANTE DE PATRIMONIO CULTURAL. FUENTE: (<i>LEY 388, 1997</i>)	53

Introducción

La presente investigación gira entorno a la identificación de conflictos causados por la desarticulación entre el ordenamiento territorial y la explotación de recursos minerales no renovables, en términos de su legislación y normativa y los efectos en el territorio. Generando afectaciones de tipo socio-político, ambiental y cultural, más allá de lo meramente legislativo o normativo, afectando a los territorios directamente y a las comunidades allí presentes.

La necesidad de realizar un proyecto de investigación de carácter exploratorio en esta temática era inaplazable, ya que existe escasas en investigaciones que relacionen estas dos temáticas, el ordenamiento territorial y la actividad minera, identificando la principal desarticulación en el aspecto jurídico, que desata conflictos, los cuales finalmente se reflejan en el territorio, donde se regula el uso del suelo y se realiza la explotación minera. Partiendo del diagnóstico jurídico y normativo de las dos temáticas, la investigación se enfoca a la actividad minera de carácter legal en el país, es decir la que ha surtido todos los tramites normativos, en cuanto asignación de títulos, licencias y demás, la actividad minera fuera de esto no se encuentra en el universo investigativo, ya que sus dinámicas son completamente diferentes.

La finalidad de este proyecto es identificar los conflictos territoriales de tipo socio-político, ambientales y culturales causados por la desarticulación entre el ordenamiento territorial y el código de minas actual. Logrando identificar conflictos en las competencias territoriales, en la expresión de la comunidad mediante consultas populares, en el derecho a la tierra frente a la actividad minera, en las determinantes ambientales en la actividad minera, en los cierres de minas y pasivos ambientales mineros y en la afectación de paisajes culturales por la actividad minera.

Concluyendo finalmente en unos lineamientos generales, que recomiendan un cambio en la relación entre autoridades locales y las autoridades mineras para la determinación de

zonas excluidas o restringidas de minería, concibiéndolas en términos de articulación, concertando los diferentes tipos de usos del suelo existentes y las posibles afectaciones positivas o negativas, en los territorios involucrados. Reconociendo la importancia que tienen la expresión de las comunidades a través de las consultas populares y también el derecho que tienen de estar técnicamente educadas para no tener criterios sesgados, además de proponer un enfoque de derechos humanos, cambiando las prácticas de adquisición de tierras. En la parte ambiental se recomienda incorporar los determinantes ambientales del ordenamiento territorial en el código minero y la participación local en los cierres de minas y en la identificación de pasivos mineros. Por último se aconseja hacer una revisión de las solicitudes de títulos mineros en las áreas que conforman el paisaje cultural cafetero, patrimonio mundial, con el objeto que se determine técnicamente la afectación real los diferentes tipos de minería.

1. MARCO CIENTIFICO

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En Colombia para realizar el ordenamiento del territorio se tienen una legislación específica, la cual determina la responsabilidad sobre esta competencia en las autoridades locales, alcaldías municipales, mediante la construcción de planes de ordenamiento territorial, que regulan los usos del suelo. Por otro lado desde la Constitución Política es claro que la propiedad de los minerales yacientes en el suelo o el subsuelo, pertenecen al Estado (Nación) y por ende en el recae la regulación de la actividad minera a través de leyes y normas, esta regulación se encuentra desarticulada con la del ordenamiento territorial, produciendo *conflictos territoriales* (Figura 1). Es decir el problema a investigar son aquellos *conflictos territoriales causados por la desarticulación entre el ordenamiento territorial y la explotación de recursos minerales no renovables*, en términos de su legislación y normativa y los efectos en el territorio.

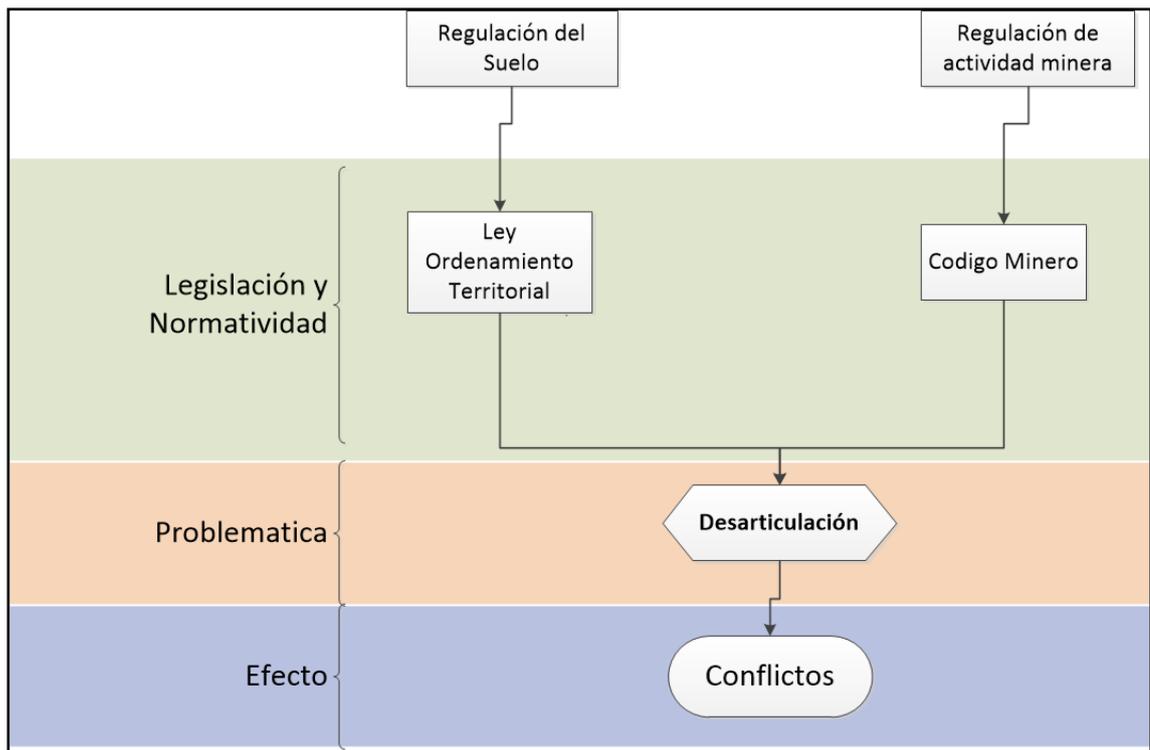


Figura 1: Esquema conceptual del problema

1.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cuáles son los conflictos territoriales derivados de la desarticulación entre el ordenamiento territorial y la actividad minera?
- ¿Cuáles son los lineamientos que se deben establecer para mitigar los conflictos territoriales derivados de la desarticulación entre el ordenamiento territorial y la actividad minera?

1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

GENERAL

Determinar los conflictos territoriales de tipo socio-político, ambiental y cultural causados por la desarticulación entre el ordenamiento territorial y la actividad minera y establecer los lineamientos para su mitigación.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Realizar un diagnóstico de posibles conflictos derivados de la desarticulación entre el marco legal del ordenamiento territorial y el marco legal minero.
- Analizar la legislación y marco normativo de la explotación de recursos minerales y del ordenamiento territorial.
- Establecer conflictos territoriales de tipo socio-político, ambiental y cultural causados por la desarticulación entre el ordenamiento territorial y la actividad minera.
- Establecer lineamientos de mitigación a los conflictos territoriales de tipo socio-político, ambiental y cultural.

1.4 METODOS

La metodología de este proyecto de investigación es de carácter *exploratorio*, ya que las investigaciones previas que relacionen y evidencien la desarticulación en el aspecto jurídico del ordenamiento territorial y la actividad minera, son muy pocos. Por lo tanto para indagar sobre este tema se usa específicamente la revisión bibliográfica especializada, ya que este tema de desarticulación y problemáticas de competencias territoriales entre el ordenamiento territorial y la actividad minera, se discuten en estudios separados los cuales no hacen una relación entre los mismos. Es decir que para determinar estos conflictos territoriales se exploran tres aspectos fundamentales; el socio-político, el ambiental y finalmente el cultural, identificando la tendencia de las problemáticas en cada uno, y estableciendo lineamientos para la mitigación de los mismos.

La metodología se basa en cuatro ejes fundamentales. 1) revisión bibliográfica especializada para construir matriz de interlocución con los autores que pueden tener injerencia en la temática. 2) El Diagnostico jurídico; en el cual se analiza la legislación vigente para el ordenamiento del territorio y para las actividades mineras. 3) La determinación de conflictos territoriales, donde se definen las problemáticas específicas consecuencia de la desarticulación y validación mediante estudios de caso. 4) Construcción de lineamientos de mitigación, donde se dan directrices o recomendaciones para abordar cada conflicto (Ver Figura 2).

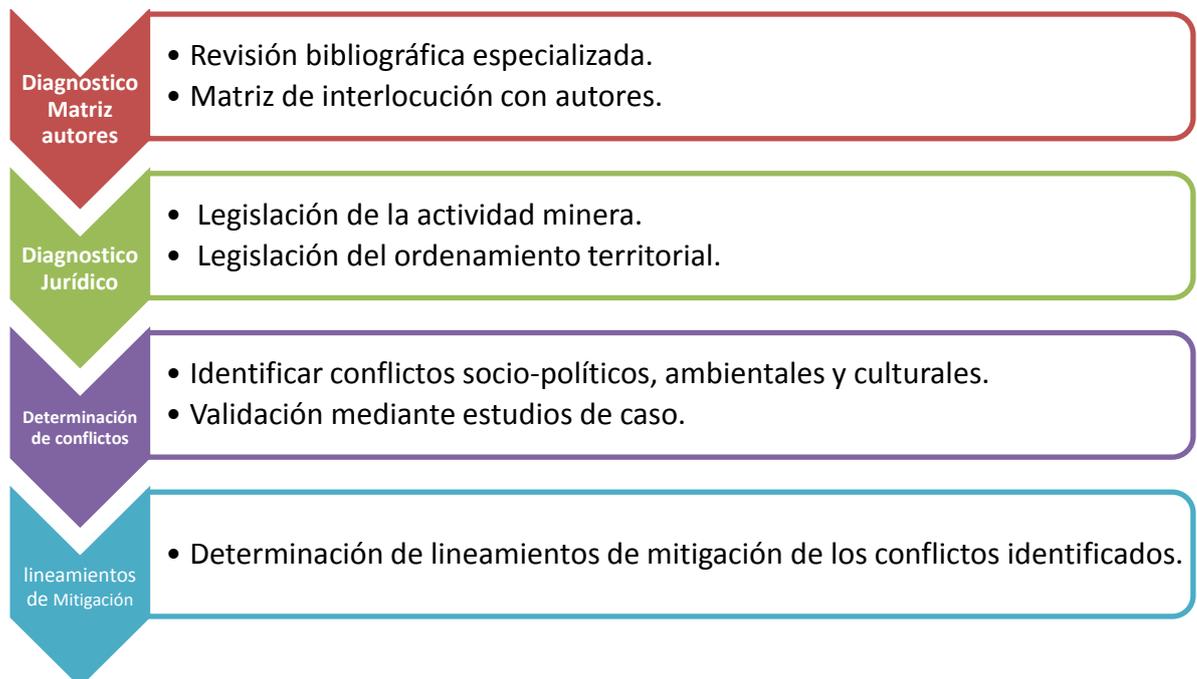


Figura 2: Ejes fundamentales de la investigación

La revisión de bibliografía especializada se centrara en la búsqueda de aquellas investigaciones sobre la problemática, ordenamiento territorial y actividad minera, o que mencionan conflictos a nivel territorial causados por cambios en el uso del suelo, debido a explotación del subsuelo, y definición de competencias entre las autoridades locales y autoridades mineras. Una vez realizada la búsqueda de bibliografía relacionada con la temática, se identificarán las investigaciones principales, que le

dan sustento a las mismas, con el objetivo de construir una matriz de interlocución con los autores, la cual permitirá un dialogo con las principales ideas y argumentaciones de cada trabajo, seleccionando cuales tienen una injerencia en la problemática de los conflictos territoriales causados por la desarticulación entre el ordenamiento territorial y la explotación de recursos minerales no renovables, en términos de su legislación y normativa y los efectos en el territorio. También descartando algunas que se alejan de la problemática.

El eje *Diagnostico Jurídico*, se enmarcara en la legislación que regula al ordenamiento territorial por un lado y a la actividad minera por el otro, además de la normatividad emprendida por cada autoridad en el tema y los diferentes pronunciamientos de jurisprudencia. Con el objetivo de hacer un análisis comparativo de las leyes, 388 y 1454, con la ley 685 código de minas, evidenciando el origen de la desarticulación en cuanto a competencias de gestión del suelo y el subsuelo. Se obtendrá como resultado una tabla resumen, de fácil lectura, que mostrara únicamente los puntos claves que representan la desarticulación de las dos temáticas.

El eje de *Determinación de conflictos*, se abordara sobre los temas claves de desarticulación identificados en el análisis jurídico, y sobre las investigaciones principales que dan argumentos para sustentar la problemática descubierta, buscando mediante el cruce de estos dos enfoques establecer los conflictos de tipo socio-político, ambiental y cultural, debido a la desarticulación en el contexto de actividad minera y el ordenamiento del territorio en el país. Sumado a esto se hará una validación de los conflictos determinados a partir del análisis jurídico y de investigaciones principales, por medio de estudios de caso que reflejen la problemática en la realidad, es decir en los territorios afectados.

Finalmente en el eje de *Lineamientos de mitigación* para los conflictos determinados se plantearan recomendaciones generales que involucren a los todos los actores. En algunos casos estableciendo guías de carácter normativo o de reconocimiento e involucramiento de actores, siempre enfocado hacia la articulación entre el ordenamiento territorial y la actividad minera.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 ESTADO DEL ARTE

Son pocas las investigaciones realizadas que relacionen y evidencien los conflictos causados por la desarticulación entre el ordenamiento territorial y la actividad minera, en términos de su legislación y normativa y los efectos en el territorio, por el contrario se encuentran divididas en diferentes trabajos cada uno tratando en su temática específica, pero sin analizar relaciones entre las mismas.

Unos de los trabajos de investigación más representativos se titula “Ordenamiento territorial para la adecuada gestión y explotación del recurso minero: ¿ausencia instrumental o falta de aplicabilidad? el caso del carbón en el municipio de la Jagua de Ibirico”, realizado por Johner Venicio Correa, como tesis de grado de la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional, de la Universidad Nacional de Colombia y dirigida por Luis Roberto Martínez Muñoz, reconocido investigador en el campo del ordenamiento territorial en Colombia. En este trabajo se plantea una desarticulación de los instrumentos del ordenamiento territorial en el municipio de la Jagua de Ibirico y las políticas mineras implantadas en la zona, lo que produce una desprotección del aspecto ambiental a nivel local. Por lo que se afirma que en la medida que se han otorgado licencias de explotación del carbón, se ha presentado un conflicto respecto al uso y vocación del suelo, por ejemplo el área de concesión del proyecto La Jagua, se encuentra enmarcada dentro de la Reserva Forestal de Los Motilones, la cual ha venido perdiendo parte de su extensión territorial a través de figuras jurídicas de sustracciones emitidas por el Ministerio de Ambiente (Correa Cruz, 2012), y el uso del suelo es reglamentado a su vez por los planes de ordenamiento territorial de cada municipio, observando claramente la desarticulación de las diferentes competencias territoriales.

Ahora bien los municipio pese a contar con figuras jurídicas nacionales e instrumentos definidos de ordenamiento territorial no pueden orientar una adecuada explotación del recurso minero, desencadenando como consecuencia una total disminución en la oferta de servicios ambientales (Correa Cruz, 2012). Es evidente que a pesar que los municipios incluyen en sus planes de ordenamiento territorial la dimensión ambiental, existe una desarticulación de instrumentos o normativas a nivel nacional en cuestiones de explotación de recursos minerales, lo que impide en palabras del autor “que la presentación de estos componentes trasciendan como verdaderos ejes de atención y priorización por parte de la administración municipal”(Correa Cruz, 2012) lo que finalmente se traduce en conflictos, para este caso en materia de conservación y protección ambiental.

Para la solución de este conflicto el autor plantea o dimensiona la implementación de una serie de elementos, lineamientos e instrumentos por parte de los municipios con miras a la protección ambiental y desarrollo local y regional. Comenzando por un *Programa de Apalancamiento Institucional* el cual permita el fortalecimiento de la zonificación del uso del suelo y la articulación normativa entre entidades a nivel nacional o regional. Un *Expediente Minero-Ambiental Municipal* que permitirá Exigir, validar y almacenar toda la documentación legal. Realización por parte de los municipios de *Estudios de Impacto Ambiental* que consignen lineamientos normativos (ambientales, sociales, económicos y territoriales) para dar viabilidad al desarrollo de actividades mineras en cualquier parte del territorio. *Programa permanente de seguimiento: Auditoría Minero-Ambiental* mediante la modalidad de visitas anuales a los proyectos mineros. Diseño e implementación de un *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y Territorial* mediante un análisis SIG del medio físico natural y de la actividad minera se realice una evaluación y posible determinación de aquellos

territorios en los cuales es posible desarrollar actividades. Generar *Espacios de diálogo y concertación* entre mineros, comunidades e instituciones presentes en los distritos mineros, en los cuales se pueda concretar agendas de compromisos, siendo este uno de los puntos más importantes ya que es la oportunidad de generar un ordenamiento territorial de tipo ascendente, desde quienes habitan el territorio y quienes pueden legitimar la actividad minera.

Relacionado con esta temática también se encuentra el Plan Nacional de Ordenamiento Minero desarrollado por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) en el 2014. En este existen capítulos muy interesantes que dan algunos aportes importantes en el tema. En el capítulo de Restricciones territoriales legales para el ejercicio de la actividad minera en Colombia, se reconocen como restricciones a la explotación minera *el ordenamiento territorial, las de orden ambiental y las de orden sociocultural*. En el marco del ordenamiento territorial se expone de manera general los principios de la ley 388 de 1997 que contienen disposiciones sobre la clasificación del suelo en el municipio en las categorías de suelo urbano, suelo de expansión urbana, suelo rural y suelo de protección; y sobre la asignación y zonificación de tipos e intensidades de uso en las diversas clases de suelo (UPME, 2014). También se incluye dentro del ordenamiento territorial la Ley 99 de 1993 que estableció el ordenamiento ambiental territorial (OAT), por lo tanto este documento argumenta que es evidente que el ordenamiento ambiental tiene un carácter determinante para los planes de ordenamiento territorial (UPME, 2014), y si se observa con detenimiento las únicas normas que constituyen superior jerarquía al ordenamiento territorial son las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales entre otras.

Por lo cual las restricciones más estrictas que se presentan en materia de explotación minera son de orden ambiental. El Decreto 2372 de 2010 bajo el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), determinó siete categorías de áreas protegidas, las cuales se observan en la Figura 3. Además de las restricciones en materia minera estas áreas representan determinantes ambientales las cuales no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en los planes de ordenamiento territorial, por lo tanto los procesos de ordenamiento territorial deben ser armónicos respecto a estas (UPME, 2014), es decir que el ordenamiento territorial del país se hace entorno a la variable medio ambiental. Ahora bien en el marco de la minería es imposible realizar cualquier tipo de sustracción a las áreas pertenecientes a 1) Sistema de Parques Nacionales Naturales y 3) Parques Naturales Regionales, según la normatividad señalada y ratificada en sentencias C - 649 de 1997 y sentencia C-598 de 2010 de la corte constitucional. También en la Ley 1450 de 2011 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, se establece que en los ecosistemas de páramo se prohíbe adelantar actividades agropecuarias o de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, para el caso de los ecosistemas de humedales establece que se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio del Medio Ambiente; en todo caso, prohíbe la realización de las mencionadas actividades en los humedales de la Convención Ramsar (UPME, 2014). Cabe anotar que estas restricciones para la minería en ecosistemas de paramos y humedales están consiguadas en la ley que pone en marcha el plan de desarrollo del gobierno actual, por lo tanto estas pueden cambiar.

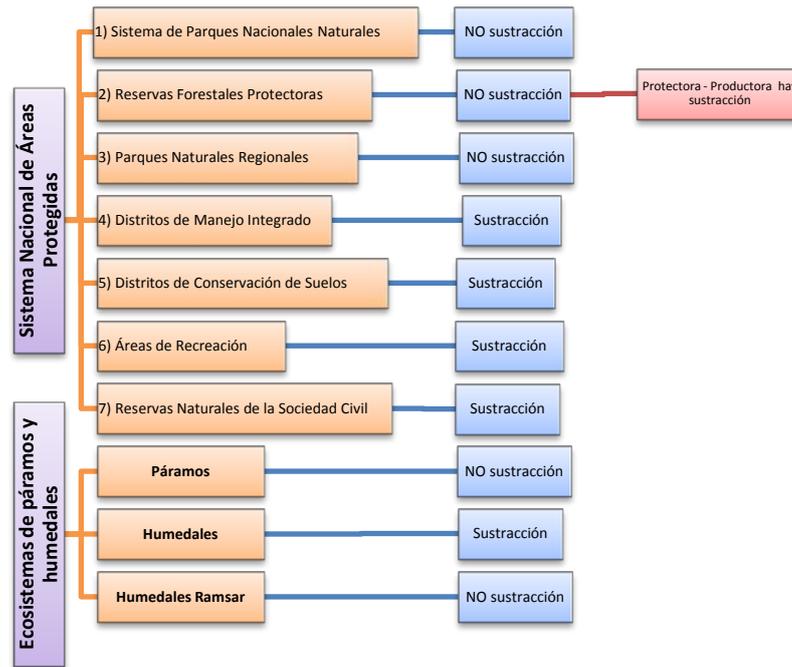


Figura 3: Sistema Nacional de Áreas Protegidas según Decreto 2372 y Ecosistemas de páramos y humedales Ley 1450

También es mencionado en el documento como la ley 685 de 2001 en su articulado restringe a las autoridades regionales, seccionales o locales a no poder establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería, enfatizando sobre todo en los planes de desarrollo territorial. Siendo reglamentado en el decreto 934 de 2013 cuyo eje fundamental es que dado el carácter de utilidad pública e interés social de la minería, los POT no podrán incluir disposiciones que impliquen un ordenamiento de la actividad minera en el ámbito de su jurisdicción. Reconociendo el fuerte debate jurídico existente debido a la autonomía y competencias de las autoridades locales, por lo cual la consulta fue elevada a la corte constitucional quien en la en sentencia C 123 de 2014, declarando la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, aunque el fallo es ambivalente, dado que reafirma la autonomía y descentralización, propia de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, pero no señala cómo pueden llevarse a cabo los procesos de concertación para la distribución de las competencias referentes a la exploración y explotación minera (UPME, 2014).

También en este documento (Plan Nacional de Ordenamiento Minero) se hace la indicación de cómo lograr insertar en los planes de ordenamiento territorial las temáticas de explotación minera. Teniendo en cuenta que la actividad minera se realiza en territorios rurales, municipios con poblaciones inferiores a los 100.000 habitantes, por lo tanto según la ley 388 los instrumentos de ordenamiento territorial aplicables son los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), así mismo esta ley establece la obligación de clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana para el caso de los PBOT, y en suelo urbano y rural para el caso de los EOT. Ahora bien según el decreto 3600 de 2007 se determina entre las categorías de protección del suelo rural, las Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales (UPME, 2014). Claramente en esta clasificación caben las zonas de explotación de recursos no renovables, es decir la actividad minera, pero no se debe perder de vista que el ordenamiento territorial no puede incluir ordenamiento del subsuelo pero en los procesos de elaboración de sus POT, debe incorporarse la

actividad minera, por lo tanto según el texto se debe incluir la actividad minera sin debatir sobre la conveniencia de la misma en el territorio, es decir se impone la actividad minera y solamente se adopta a través de los planes de ordenamiento territorial. Esta manera de imponer la actividad minera en el territorio es una solución consignada en los instrumentos del ordenamiento pero no logra mitigar los conflictos reales y palpables, sino muy por el contrario los aumenta.

Por otro lado en el texto se mencionan restricciones a la actividad minera *de orden sociocultural*, siendo una de estas la *consulta previa* la cual es una de las formas de participación democrática previstas en la Carta Política para los pueblos indígenas y tribales, que disponen la participación de las comunidades para la conformación de las entidades territoriales indígenas y para la explotación de los recursos naturales en sus territorios (UPME, 2014), El proceso de Consulta Previa es reglamentado y mediado por el Ministerio del Interior; mediante Decreto 1320 de 1998 se reglamentó la Consulta Previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio (UPME, 2014), también menciona que la ley 685 presenta en una serie de artículos orientados a garantizar la protección de las minorías étnicas asentadas en el área de influencia de los proyectos mineros, estableciendo además las zonas indígenas mineras sobre las cuales tendrán prelación las comunidades y grupos indígenas (UPME, 2014), lo que se puede encontrar en la norma más específicamente, el punto interesante es como se observa la consulta previa como una molestia restrictiva a la actividad minera.

Otra de las restricciones a la actividad minera *de orden sociocultural*, son las de orden *cultural*, es decir las que encierran el Patrimonio Cultural de la Nación, este definido en el marco de la ley 397 de 1997 como lo constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, *el paisaje cultural*, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico. Este presenta restricciones a la actividad minera porque así lo reconoce la ley 685 al determinar las Zonas de minería restringida en las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente, entiendase como autoridad competente las autoridades encargadas de cuidar el patrimonio arqueológico, histórico y cultural. Específicamente al Ministerio de Cultura y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) (UPME, 2014). Es interesante observar el caso de cómo se reconocen ciertos paisajes culturales como patrimonio cultural de la Nación y Patrimonio Mundial de la Unesco, siendo el caso más nombrado el del *Paisaje cultural cafetero*, el cual al ser reconocido como tal, pasa a presentar exclusiones de la actividad minera en él, sin olvidar que el país es un territorio lleno de paisajes culturales que sus comunidades quieren preservar.

Otra de las restricciones a la actividad minera *de orden sociocultural*, es la relacionada con la Ley 1448 de 2011 de ley de víctimas. En lo que atañe al proceso de *restitución de tierras*, ya que algunas zonas en proyecto de restitución coinciden con tierras que están comprometidas o condicionadas a solicitudes u otorgamiento de títulos mineros. En estos casos los jueces o magistrados pueden decir, puede decretar la nulidad de un título

minero, dado el carácter preferente de la ley de víctimas (UPME, 2014). Según el texto se genera un conflicto al inversionista, ya que no se mantiene cierta estabilidad

en los derechos adquiridos en la titulación minera, pero la realidad jurídica es que el Juez o magistrado podrá disponer la suspensión de cualquier proceso administrativo que afecte el predio objeto de restitución, ya que claramente la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno está por encima de cualquier actividad.

Por otro lado a nivel internacional el libro titulado *“Minería, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio”* escrito por Javier Junceda Moreno en el año 2001 en España permite apuntalar el estado del arte para el presente proyecto. En el citado libro el autor hace un recorrido por la problemática ambiental de la minería en la historia judicial española, recorriendo desde los antecedentes más remotos y antiguos de donde se tiene evidencia del establecimiento de leyes y normas impuestas en cuanto a minería corresponde, pasando por el inicio de la minería debido al agotamiento de del recurso forestal, el establecimiento de la junta de minas en el siglo XVI y las diferentes leyes de minas en el siglo XVIII. También realiza un recorrido histórico de la eventual sensibilización ambiental presente en aquella evolución jurídica, ahondando en los posibles orígenes jurídicos-públicos de la preocupación por el entorno en las actividades extractivas (Junceda Moreno, 2001). Es decir presenta la evolución de la protección ambiental en la normativa minera, además tocando temas como implementación de estudios de impacto ambiental, planes de restauración minera y la no ejecución de los mismos sobre los terrenos afectados, además de problemáticas urbanísticas entre otras.

Específicamente en el tema de competencias territoriales el autor afirma que debido al copioso catálogo de normas concomitantes con la cuestión minero-ambiental ha traído consigo un severo problema competencial y, en consecuencia, de entrecruzamiento de potestades (Junceda Moreno, 2001), por tanto de ante mano reconoce la existencia de una problemática entre competencias administrativas territoriales en lo que tiene que ver con la explotación de recursos mineros. En el contexto español los conflictos en materia de competencias se produce entre el Estado, Comunidades Autónomas y Municipios, no obstante las administraciones locales tienen poder de decisión sobre la suspensión de actividades mineras extractivas, cuando esta se torne molesta, insalubre, nociva y peligrosa, lo cual en Colombia no sucede ya que todas estas potestades recaen sobre entes estatales, quedando las autoridades locales relevadas del deber de proteger a la población local que se encuentra afectada.

El autor identifica unos conflictos claves producidos por el traslape de competencias y como el mismo afirma; intenta seguir el rastro de algunos conflictos competenciales que, a modo de ejemplo, se encontraran en materia minero-ambiental y que se producirán, indistintamente, entre Estado, Comunidades Autónomas y Municipios (Junceda Moreno, 2001). Estos conflictos identificados en el libro son: 1) *El problema competencial derivado de la normativa minera ¿Quién debe supervisar el cumplimiento del plan de restauración?* 2) *La protección atmosférica y la minería.* 3) *La protección natural. Espacios y planes de ordenación y la protección forestal.* 4) *La administración pública del agua en materia de minería.* 5) *La cuestión competencial de las actividades mineras en el litoral.* Aunque la respuesta de cada uno de estos se da en términos de la legislación española, estas aportan una directriz importante en términos ambientales para el presente proyecto debido a que se apuntala como eje lo atmosférico, lo forestal, el agua y hasta lo litoral que en nuestro país aún no se encuentra fuertemente explotado pero que según políticas estatales pronto se iniciara su “aprovechamiento”.

Ya en los capítulos finales Junceda aborda la temática del ordenamiento territorial realizando un recorrido histórico desde la adopción del concepto en España al finalizar la segunda guerra mundial y las normas que lo acompañaron hasta la

actualidad, entendiéndolo como aquellas herramientas públicas llamadas a solucionar, básicamente, los múltiples interrogantes que de manera cíclica surgen acerca de la ubicación de infraestructuras comunitarias o supramunicipales, coordinación de políticas sectoriales, protección del medio ambiente y dirección del urbanismo local (Junceda Moreno, 2001). Reconociendo que existe problemáticas de competencia desde el origen mismo del ordenamiento territorial pues todas las acciones con incidencia en el territorio, presentan una conexión entre el planteamiento físico y la planificación económica la cual es competencia exclusiva del estado (Junceda Moreno, 2001). Por lo cual el autor plantea que el ordenamiento territorial presenta competencias compartidas y más aún afirma que una de las misiones más importantes de este es la cohesión y armonía de todas las políticas sectoriales y competencias entre Estado-municipio que confluyen en un mismo territorio, no se debe perder de vista que el libro está escrito desde una perspectiva eminentemente jurídica por lo cual el sentido geográfico del ordenamiento del territorio queda evidentemente relegado a un segundo plano, cuando en realidad debería ser lo esencial ya que en este sentido es primordial las comunidades que habitan determinado territorio y sus perspectivas sobre el mismo.

También a nivel internacional en el libro "Minería, territorio y conflicto en Colombia" editado por Catalina Toro Pérez, Julio Fierro Morales, Sergio Coronado Delgado y Tatiana Roa Avendaño, se recopila un artículo que nutre la temática tratada en este proyecto, este fue escrito por César Padilla del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, (OCMAL) y titulado "Minería y conflictos sociales en América Latina" el cual hace un recorrido por los diferentes conflictos a nivel de latino América producidos por la minería. En este se expone la importancia de América Latina en el contexto mundial de la explotación mineral, no solo por la cantidad de minerales sino por la creación de un nicho de mercado propicio para que grandes empresas mineras aterricen en el continente. Se hace especial énfasis en el código minero Chileno donde la ley y su código respectivo están destinadas a facilitar la explotación minera y generar garantías a los inversionistas (Padilla, 2012). Los inversionistas pueden explotar el subsuelo a través de un contrato de concesión, con una baja tributación en impuestos lo que ha generado que el caso Chileno sea tomado como ejemplo de las garantías que debe tener un país que quiera explotar sus recursos minerales mediante concesiones a grandes empresas

También en el artículo se menciona que la legislación en todos los países de la región ha sufrido reformas en la última década, pero estas "reformas a los códigos y leyes mineras; la mayoría de estos casos coinciden en que dichas reformas apuntan a liberalizar el sector y a hacer más atractiva la actividad para las empresas extranjeras" (Padilla, 2012). Esto entendido desde la perspectiva de los gobiernos nacionales quienes ponen la explotación de recursos como uno de los pilares de la economía proyectando que esta puede resolver problemas de empleo y desarrollo. Aunque es importante mencionar el caso de Costa Rica donde el gobierno prohibió la minería de oro a cielo abierto, respaldado por una ley que excluye este tipo de explotaciones.

Se mencionan *los efectos ambientales de la minería*, mencionando la problemática de los pasivos ambientales mineros huérfanos por todo el continente, Solo en Chile se cuentan más de 200 pasivos mineros abandonados a su suerte, mientras en otros países ni siquiera se ha desarrollado la iniciativa de hacer un recuento exhaustivo del daño provocado por los pasivos ambientales mineros (Padilla, 2012). También la destrucción de grandes áreas de suelo, eliminando la vegetación que muchas veces cumple una importante función en el ecosistema sin que se efectúen medidas de mitigación o reparación suficientes y equivalentes al daño causado (Padilla, 2012). Como otro efecto ambiental se menciona el uso de enormes cantidades de sustancias

químicas altamente peligrosas que constituye también una amenaza para los suelos y los cursos de agua, también el consumo de grandes cantidades de agua o la contaminación de la misma por sulfuros generando lo que se conoce como drenajes ácidos (Padilla, 2012).

Por otro lado se tiene *los efectos sociales de la minería*, comenzando por los conflictos sociales generados por el rechazo de las comunidades a la misma, afirmando el autor que los mayores conflictos mineros y los más intensos se encuentran en nuestra región. Por lo cual el factor social en la explotación minera ha tomado un papel muy importante debido a que las comunidades que habitan los territorios desean estar informadas de todas las transformaciones de los mismos y sienten desconfianza hacia grandes proyectos mineros impuestos desde las altas esferas gubernamentales sin hacerlos partícipes de las mismas. Pero estas oposiciones son percibidas "por las empresas mineras y los Estados como un rechazo a la modernidad, el desarrollo, el crecimiento y el progreso" (Padilla, 2012), lo que genera como ya se mencionó conflictos sociales. De este conflicto nace la denominadas consultas ciudadanas como una estrategia de resistencia según el autor, pero en realidad es más una forma de hacerse escuchar de las comunidades para que sean tenidas en cuenta al momento de tomar decisiones que afecten sus territorios. El autor muestra las consultas más representativas en la región como la de Tambogrande en Perú, en el 2002, la de Esquel, en el sur de Argentina en el 2003, la de Sipacapa, en Guatemala y así por todo el continente lo que convierte a la consulta en el instrumento de expresión democrática de protesta y propuesta, pero los gobiernos la desconocen y la califican como solamente un ejercicio de expresión de opinión sin carácter vinculante. Sin embargo, las consultas están aportando cambios políticos importantes, ya que la ciudadanía comienza a pronunciarse claramente en un proceso creciente de recuperación de derechos perdidos o insuficientemente ejercidos, todo ello en un marco democrático (Padilla, 2012).

El autor concluye que hablar de minería en América Latina es hablar de conflicto representados en 155 conflictos en la región producidos por la actividad minera de los cuales la OCMAL tiene conocimiento. La consulta materializa la oposición a la minería por lo cual se hace urgente generar discusiones amplias, participativas y democráticas que sirvan para la elaboración de políticas públicas que den cuenta de la actividad, evitando así que los conflictos que ella provoca se instalen de manera sistémica en las sociedades de América Latina, lo que es totalmente razonable, estando en la misma línea de esta investigación donde se planea determinar los conflictos por la desarticulación en el ordenamiento territorial y la explotación minera.

También a nivel internacional el libro del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, (OCMAL) titulado "Legislación Minera en el Derecho Comparado, Los casos de: Chile, Ecuador, Perú, Guatemala y El Salvador" el cual hace un recorrido por Chile, Ecuador, Perú, Guatemala y El Salvador, en cuanto a las leyes en estos países referentes Dominio del Estado sobre los recursos naturales, Concesiones, Regulación ambiental, Zonas de restricción minera, Planificación territorial, entre otros. Donde se observa que la generalidad en Latinoamérica es que los Estados son los dueños de los minerales pero el aprovechamiento de los mismos lo ejecutan terceros, protegiéndose las zonas ambientalmente más importantes y presentando desarticulación con el ordenamiento territorial realizado desde lo local, ver Tabla 1.

PAÍS	PROPIEDAD DE LOS MINERALES	APROVECHAMIENTO	ZONAS DE RESTRICCIÓN MINERA	ORDENAMIENTO TERRITORIAL
<i>Chile</i>	Estado	Concesiones privadas.	La Ley establece restricciones para la actividad minera en algunos lugares de importancia por su biodiversidad.	No están relacionadas a un proceso de planificación del territorio ya que Chile no cuenta con una política y legislación sobre

				ordenamiento territorial.
<u>Ecuador</u>	Estado	Concesiones mixtas.	Prohíbe las actividades extractivas de recursos no renovables en las áreas protegidas y en zonas declaradas como intangibles.	Concesiones „supeditadas al Plan de Desarrollo Nacional en su componente ordenamiento territorial y Plan Nacional de Desarrollo Minero. Pero Ecuador todavía no tiene una Ley de Ordenamiento Territorial.
<u>Perú</u>	Estado	Concesiones privadas.	La Ley establece restricciones para la actividad minera en algunos lugares de importancia por su biodiversidad.	El proceso de otorgamiento de concesiones no está vinculado a la planificación y gestión del territorio. Ministerio de Energía y Minas, a través de un acto no discrecional como es el otorgamiento de concesiones, define los usos del territorio.
<u>Guatemala</u>	Estado	Concesiones privadas.	Prohibir la ejecución de operaciones mineras en las áreas que puedan afectar a personas, bienes o al medio ambiente. Para acordar la prohibición, la Dirección podrá requerir la opinión de otras entidades públicas.	El ordenamiento territorial como seguimiento a la planificación territorial, es un proceso liderado por las Municipalidades
<u>El Salvador</u>	Estado	Concesiones privadas.	Ministerio de Economía podrá declarar determinadas zonas del territorio nacional como no compatibles con actividades mineras.	los planes departamentales de ordenamiento y desarrollo territorial contendrán, entre otras cosas, el esquema de distribución geográfica

Tabla 1: Legislación Minera en Latinoamérica. Fuente:(OCMAL, 2012)

Es importante tener claridad acerca del sector minero en Colombia por lo cual el libro Política Minera de Colombia publicado en el 2016 por el Ministerio de Minas y Energía, da una perspectiva actualizada del sector minero en el país. Sector que se caracteriza por la producción minera especialmente de carbón, níquel, esmeraldas, oro y materiales de construcción. Ha representado en promedio el 2.2 % del PIB entre 2010 y 2015 y ha aportado el 19.6 % de las exportaciones y 16 % de inversión extranjera directa en el mismo periodo (MinMinas, 2016).

La institucionalidad en la temática minera está compuesta por el *Ministerio de Minas y Energía*, ver Figura 4, quien a través del Viceministerio de Minas, es el encargado de formular las políticas del Gobierno para la administración del sector minero. El Viceministerio de Minas está conformado por dos direcciones: la de Minería Empresarial y la de Formalización Minera, responsable del apoyo en la formulación y el desarrollo de la política nacional para la formalización minera, así como del apoyo a la pequeña minería. *La Agencia Nacional de Minería (ANM)* es la ejecutora de la política y la responsable de los procesos de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, promoción y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas. *La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)* es la encargada de la planeación integral, indicativa y permanente del desarrollo sectorial y responsable de la producción y divulgación de la información requerida por los actores del sector para la toma de decisiones y la formulación de política mineras. *El Servicio Geológico Colombiano (SGC)*, realiza la investigación científica del potencial de recursos del subsuelo del territorio nacional de acuerdo con las políticas del Ministerio de Minas y Energía.

Aunque también otras entidades independientes, presentan injerencia en la actividad minera, sobre todo las que otorgan los permisos ambientales para la explotación como es el caso de *Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla)*, quien Otorga licencias ambientales a los grandes proyectos y fiscaliza su gestión ambiental. *Autoridades ambientales regionales (CAR)*, Otorgan licencias ambientales y fiscaliza la gestión ambiental de los proyectos y Otorgan concesión de aguas. *Ministerio de*

Ambiente Tramita solicitudes de sustracción de áreas de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.

Plan Nacional de Desarrollo, se estableció que la minería en Colombia debía clasificarse según su producción o tamaño. Lo anterior, debido a que se entendió que la minería colombiana no era uniforme ni homogénea y que una regulación diferencial para cada escala era la mejor forma de exigirles según sus condiciones, En 2016, el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación que definirá la gran minería, la mediana minería, la pequeña minería y la minería de subsistencia (MinMinas, 2016).

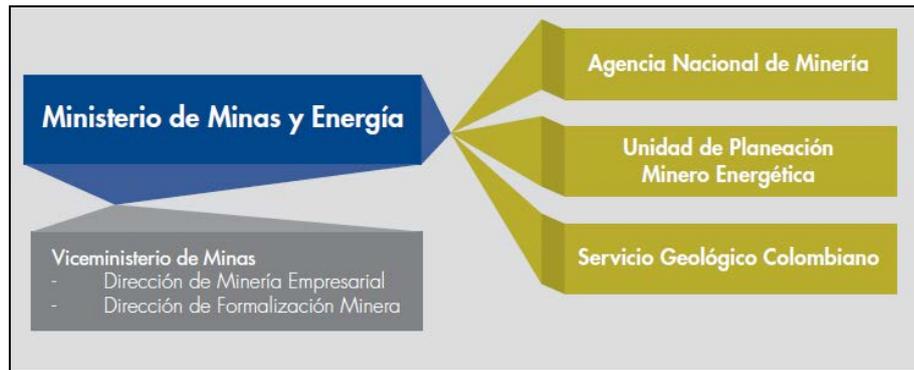


Figura 4: Institucionalidad del sector minero colombiano. Fuente: (MinMinas, 2016).

A partir de 2010 hubo un incremento de la titularidad minera: pasó de 8.574 títulos inscritos en el Registro Minero Nacional a 9.742 en 2013. Para el 2014, los títulos mineros inscritos en el Registro Minero Nacional fueron de 9.612, y para 2015 este número descendió a 9.291.

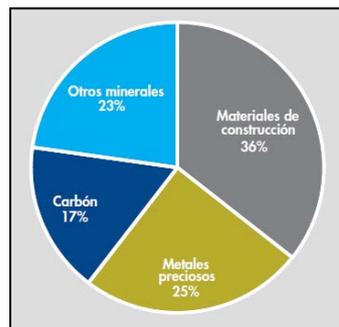


Figura 5: Títulos mineros inscritos en el Registro Minero Nacional. Fuente: (MinMinas, 2016).

36 % correspondían a materiales de construcción (el mayor porcentaje de los títulos otorgados en el país), 25 % a los metales preciosos, principalmente oro; 17 % al carbón; y 23 % a otros minerales (arcillas, cuarzo, hierro, esmeralda, sal, sílice, yeso,

etc.). Además, el 46 % se encuentran en etapa de exploración, el 31 % en etapa de construcción y montaje, y el 23 % en etapa de explotación.

También este documento plantea las principales dificultades para la actividad minera en el país; como la *Inseguridad jurídica* ya que en los últimos años, han generado cambios en las reglas de juego para el sector minero. Es así como la proliferación de normas y la falta de un marco jurídico estable ha dificultado la toma de decisiones por parte de los diferentes actores de la industria. *Ordenamiento territorial* limitado con respecto al uso del suelo y los determinantes ambientales, así como falta de coordinación sobre ello. En la actualidad no existe una visión compartida de mediano y de largo plazo entre el sector minero y otros sectores relacionados con el uso del suelo. *Conflictividad social*, existe una mala reputación, o aversión, frente a la actividad minera, así como niveles importantes de conflictividad y resistencia a los proyectos en muchas regiones donde se desarrolla la minería (MinMinas, 2016).

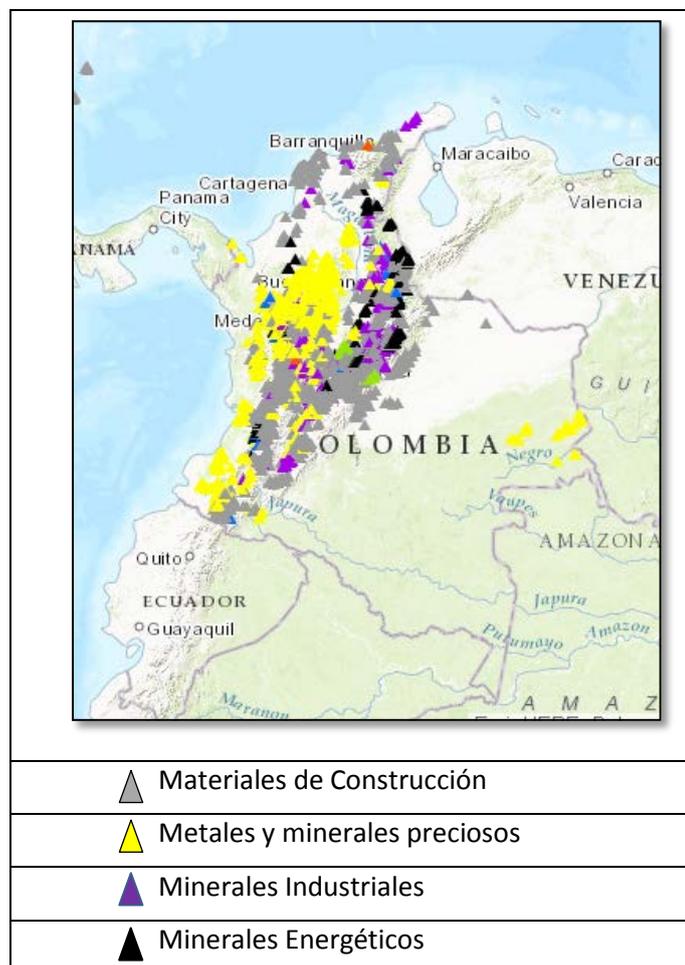


Figura 6: Minas por tipo de mineral. Fuente: (http://sig.simec.gov.co/UPME_MI_minas/)

En el libro *Descentralización y entidades territoriales* publicado en el 2011 por la procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales, señala que la Constitución Política en su artículo 286 que “las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”. Teniendo en cuenta que para esta investigación son fundamentales dos tipos de entidades, *El departamento* es el puente entre la nación y el municipio y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento. Y el *municipio* como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el

progreso local, *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 (Contraloría General de la República, 2011). Las competencias a nivel territorial de los departamentos son más a nivel de dirigir, orientar o coordinar las políticas en el tema, la aplicación real de estas se producen en los municipios cuyas competencias más importantes son la formulación de los planes de ordenamiento del territorio y la reglamentación de los usos del suelos, ver Tabla 2.

Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio,..... • Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio. • Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal. • Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas. •adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular y adoptar los <i>planes de ordenamiento del territorio</i>. • Reglamentar de manera específica <i>los usos del suelo</i>, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. • Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Tabla 2: Competencias en materia de ordenamiento del territorio (*Ley 1454, 2011*).

A partir de la revisión de bibliográfica especializada, se construye una matriz de interlocución con autores, la cual contiene, las investigaciones de los autores que coincidían plenamente con la investigación se relataron en la sección anterior, además literatura que será usada como base del presente documento y será usada a lo largo del mismo.

	Autores	Título	uso	Ordenamiento del territorio	Minería	Competencias territoriales.	conflictos
1	Carvajal Sánchez, Nohora Inés	<i>Enfoques ascendente y descendente del ordenamiento en Colombia</i>	<i>norma</i>	Perspectiva del O.T enfoque ascendente y descendente. El modelo descendente refleja el poder y la presencia importante del Estado central.			
2	Carvajal Sánchez, Nohora Inés	<i>La dinámica del ordenamiento territorial en Colombia: contraste de dinámicas urbano-rurales en la región metropolitana de Bogotá</i>	<i>Lineamientos</i>	dinámicas que sostienen el ordenamiento territorial en Colombia, particularmente en el distrito capital de Bogotá y de su municipio vecino Soacha, los cuales forman parte de la región metropolitana de Bogotá.			

	Autores	Título	uso	Ordenamiento del territorio	Minería	Competencias territoriales.	conflictos
4	García García, Diva	<i>Ordenamiento territorial y descentralización : competencias , recursos y perspectivas</i>	<i>norma 388</i>	Se realiza una revisión histórica al tema del ordenamiento territorial, haciendo énfasis en las competencias que han tenido los diferentes niveles territoriales, y cómo se han modificado a raíz de la implementación del proceso de descentralización,		Se realiza una revisión histórica al tema del ordenamiento territorial, haciendo énfasis en las competencias que han tenido los diferentes niveles territoriales, y cómo se han modificado a raíz de la implementación del proceso de descentralización,	
5	Contraloría General de la República	<i>Descentralización y entidades territoriales</i>				Libro que explica las entidades territoriales determinadas por ley y sus respectivas competencias establecidas por la norma	
6	Mora González, Javier	<i>La insuficiencia del modelo de distribución de competencias en Colombia: Efectos sobre la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales</i>				La distribución de competencias entre niveles territoriales de gobierno es un aspecto fundamental dentro de la organización del Estado. En el marco del sistema normativo colombiano es posible identificar la existencia un modelo de distribución de competencias, constituido por tres elementos:	
7	Duque Cante, Naidú	<i>Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial</i>	<i>norma LOOT</i>	Análisis que se orienta a la revisión, en primer lugar de los propósitos que estableció la carta constitucional para la ley organica de O.T frente a los verdaderos desarrollos de la norma en estas materias.		Análisis que se orienta a la revisión, en primer lugar de los propósitos que estableció la carta constitucional para la ley organica de O.T frente a los verdaderos desarrollos de la norma en estas materias.	
9	Martinez, Luis Roberto	<i>Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano conceptos, proceso legal y articulación</i>	<i>norma 388</i>	Instrumentación legal de ordenamiento territorial, ordenamiento ambiental, espacio territorial e institucional y planes de ordenamiento territorial y urbano		Entidades territoriales evalúa el papel del Estado, la Nación, los departamentos, distritos, y municipios en el ordenamiento territorial. Para analizar los espacios territoriales es indispensable conocer dónde termina la jurisdicción de cada uno.	
10	Correa Cruz, Johoner	<i>Ordenamiento territorial para la adecuada gestión y explotación del recurso minero: ¿ausencia instrumental o falta de aplicabilidad? el caso del carbón en el municipio de la Jagua de Ibirico</i>	<i>marco teórico</i>	los lineamientos e instrumentos incorporados en el PBOT, han sido insuficientes en aras de orientar una adecuada explotación del recurso minero con miras a la protección ambiental y desarrollo local.	la extracción de carbón ha sido una de las actividades más importantes, aportando en los últimos 10 años las mayores tasas en el PIB del departamento, derivando en un mayor crecimiento de la economía. En este sentido, el carbón se ha consolidado como el segundo producto de exportación nacional después del petróleo, y se estima que bajo las condiciones actuales de mercado	Sustracciones emitidas a la Reserva Forestal de Los Motilones por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y ante lo cual la administración municipal no cuenta con los suficientes instrumentos que le permitan ejercer un mayor control sobre el aprovechamiento y uso del territorio.	conflicto respecto al uso y vocación del suelo, dado que el área de concesión del proyecto La Jagua, se encuentra dentro de la Reserva Forestal de Los Motilones incorporar la dimensión ambiental en la actividad minera, a, no existen las suficientes articulaciones, instrumentos y herramientas

	Autores	Título	uso	Ordenamiento del territorio	Minería	Competencias territoriales.	conflictos
13	Toro Pérez, Catalina	<i>Minería, territorio y conflicto en Colombia</i>					Minería y conflictos sociales en América Latina por César Padilla. Menciona temáticas como; Efectos ambientales, sociales de la minería y la consultas ciudadanas
14	Junceda Moreno, Javier	<i>Minería, medio ambiente y ordenación del territorio</i>	<i>marco teórico</i>	Ordenación del territorio	Derecho minero		Protección del medio ambiente
15	Prieto, Marcela	<i>Ley Orgánica de Ordenamiento o Territorial (LOOT)</i>	<i>norma LOOT</i>	Como su nombre lo indica, tiene por objeto ordenar el territorio de manera que se permita ejecutar un plan conforme a un criterio u orientaciones determinadas.			
16	UPME	<i>Plan Nacional de Ordenamiento o Minero</i>	<i>marco teórico-Conflictos</i>				
17	González Salazar, Nubia Elizabeth	<i>La concesión minera en Colombia: un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de seguridad y estabilidad jurídica</i>	<i>Diagnostico jurídico</i>				
18	Padilla, César	<i>Minería y conflictos sociales en América Latina</i>	<i>marco teórico</i>				
19	Garcés Villamil, Miguel Ángel	<i>La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras</i>	Conflictos				

Partiendo de la Ley 388 de Ordenamiento Territorial y su relación con el Código minero Ley 685, se realiza un análisis juicioso de la legislación, normativa y jurisprudencia cuyo cuadro resumen, se muestra a continuación en la Tabla 3, donde se revisan los artículos específicos que se relacionan y contraponen en términos jurídicos estas dos temáticas, encontrando que la desarticulación principal es la regulación o no, por las autoridades locales sobre la minería, debate el cual aún no está esclarecido y por el contrario es evidente los conflictos territoriales generados por esta desarticulación.

LEY	ORDENAMIENTO TERRITORIAL	MINERIA	LEY	CONFLICTOS
Ley 388, Artículo 14°	Componente rural del P.O.T deberá contener las condiciones de <i>protección, conservación y mejoramiento</i> de las zonas de producción agropecuaria, forestal o <i>minera</i> . La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales.	Zonas donde no se puede desarrollar la actividad minera: PNN, parques naturales Regionales, zonas de reserva forestales. Zonas de minería restringida.	Ley 685, Artículo 34°, 35°	Se debe ingresar la actividad minera en los POT, como una categoría de suelo sin ninguna discusión. <i>Imposición</i> de la actividad minera
Ley 388, Artículo 10°	En las normas que constituyen superior jerarquía, el código minero no se encuentra	Autoridades regionales, seccionales o locales no podrán establecer zonas del territorio que queden permanente excluidas de la minería específicamente los P.O.T	Ley 685, Artículo 37°	<i>Competencias</i> entre autoridades locales (O.T) y autoridades nacionales (O.M)
Decreto 2201 de 2003	No se podrán imponer restricciones a la ejecución de proyectos, obras o actividades considerados de <i>utilidad pública e interés social</i> cuya ejecución corresponda a la Nación.	<i>Utilidad pública e interés social</i> la industria minera en todas sus ramas y fases lo que permite decretarse favorabilidad para adelantar las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos.	Ley 685, Artículo 13°	<i>Discordancia</i> en la determinación de la utilidad pública e interés social,
Decreto 2201 de 2003	1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente. 2. Conservación y preservación patrimonio cultural de la Nación. 3. infraestructuras básicas.	Zonas excluidas y restringidas de minería compete exclusivamente a las <i>autoridades minera y ambiental</i> , Ministerio de Ambiente, CAR, Distritos Especiales.	Decreto 0934 del 2013	<i>Divergencia</i> de conceptos y normas, tanto en el O.T como en la actividad minera
Sentencia del Consejo de Estado del 18 de marzo de 2010	Dentro de los proyectos o actividades consideradas de <i>utilidad pública e interés social</i> no se encuentra la <i>actividad minera</i>	La Corte Constitucional se pronuncia sobre la decisión de establecer zonas excluidas de la minería compete exclusivamente a las <i>autoridades ambiental y minera</i>	Sentencia C-891 de 2002 de la C.C.	<i>Divergencia</i> de conceptos y visiones entre máximas entidades.
		La Corte Constitucional se pronuncia sobre el artículo 37 de la ley 685 ¹ declarándolo <i>exequible</i> pero las autoridades del nivel nacional deberán <i>acordar</i> con las autoridades territoriales participación real y efectiva.	Sentencia C-123 de 2014 de la C.C.	Es un fallo <i>ambivalente</i> , ya que por un lado reconoce la constitucionalidad de dicho artículo pero no señala cómo pueden llevarse a cabo los procesos de concertación con las autoridades territoriales
Sentencia del Consejo de Estado del 25 de Junio de 2015	Acción de Nulidad , interpuesta al decreto 2691. suspensión provisional del decreto bajo el argumento de violación del principio de autonomía de las entidades territoriales, ya que somete a las autoridades municipales y distritales a lo que bien disponga el Ministerio de Minas	se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de	Decreto 2691 de 2014	Debido sentencia C-123 de 2014 de la Corte.C. donde no se define cómo pueden llevarse a cabo los procesos de concertación. El Consejo de estado suspende provisionalmente del decreto. <i>Divergencia</i> de conceptos y visiones entre máximas entidades

¹ ARTÍCULO 37. PROHIBICIÓN LEGAL. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, *ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.*

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

		actividades de exploración y explotación minera		
Sentencia C-273 del 2016	Declara inexequible el artículo 37 (Prohibición Legal) del código minero, es decir deja sin efecto el mandato que prohíbe a las autoridades locales establecer zonas del territorio que queden excluidas de la minería, a través de los planes de ordenamiento territorial.			Distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales

Tabla 3: Cuadro Resumen del Marco Normativo

3. CONFLICTOS

3.1 Conflicto de Competencias Territoriales

La propiedad de los minerales en Colombia de acuerdo a la Constitución Política y el Código de minas (Ley 685 de 2011), de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, pertenecen al Estado. Además la industria minera en todas sus ramas y fases es declarada de *utilidad pública e interés social*, desarrollando el artículo 58 de la Constitución, factor importante al suponerse superior al ordenamiento territorial en el país. Por lo cual mediante el código de minas se declara que los únicos que pueden establecer zonas prohibidas a la actividad minera son la Autoridad Minera y las Autoridades Ambientales. Así desde el Código de minas, Ley ordinaria, se prohíbe específicamente que desde los Planes de Ordenamiento Territorial se pueda restringir las actividades mineras por parte de cualquier Entidad Territorial, ver la Figura 7, sección derecha.

El articulado referente a este tema se reglamenta en el decreto 0934 de 2013, el cual determina que ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Por lo tanto la decisión de establecer zonas excluidas y restringidas de minería compete exclusivamente a las autoridades mineras y ambientales (*Decreto 0934*, Artículo 1º, 2013).

En este contexto la Corte Constitucional respalda el Código Minero, en la Sentencia C-891 de 2002 reitera que la decisión de establecer zonas excluidas de la minería compete solo a las autoridades ambientales y *mineras*. También en la sentencia C-123 de 2014 la Corte decide declarar exequible el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 el cual prohíbe a cualquier entidad territorial restringir las actividades mineras desde los POT, sin embargo, también determino que para otorgar cualquier autorización relacionada con la actividad minera, las autoridades del nivel nacional deben garantizar una participación real y efectiva de las autoridades municipales y distritales y, de esta manera, adoptar en conjunto las medidas necesarias para la protección de las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural, la salubridad de la población y la protección ambiental del municipio, bajo los lineamientos de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (*Sentencia C-123*, 2014).

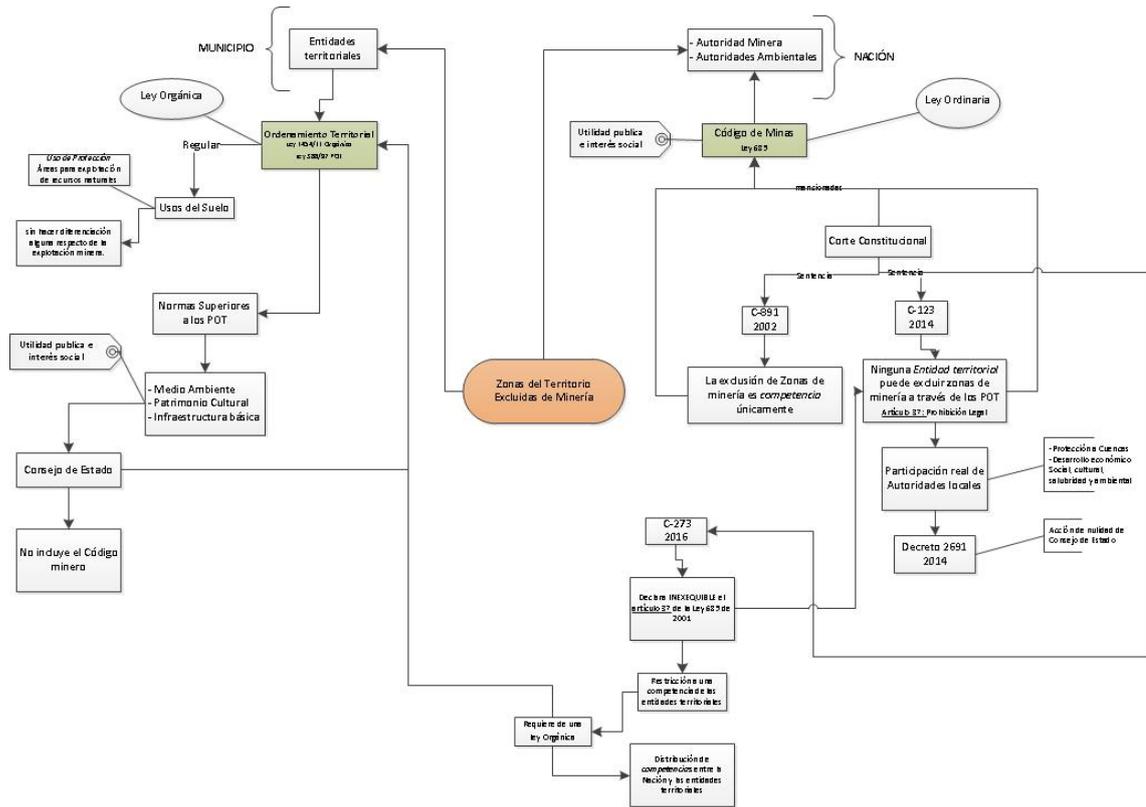


Figura 7: Competencias de la Nación y las Entidades Territoriales al determinar las Zonas del Territorio Excluidas de Minería

A partir de este pronunciamiento de la Corte Constitucional, la Presidencia de la República expide el Decreto 2691 de 2014, por medio del cual “se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las *medidas* necesarias para la *protección* del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera” (*Decreto 2691*, 2014). Estas medidas de protección, es decir la exclusión de áreas municipales de la actividad minera, serán solicitadas por el Concejo Municipal al Ministerio de Minas, sustentadas mediante estudios técnicos, estos deberán “justificar su pertinencia social, económica, cultural o ambiental, frente a los impactos que la actividad minera pueda ocasionar” (Rodríguez & Güiza, 2015). Y serán costeados por cada municipio, dando 90 días desde la expedición de dicho decreto para que todos los municipios que tengan la necesidad de solicitar medidas de protección los hagan. Finalmente el Ministerio decidirá sobre la adopción o no de las medidas de protección solicitadas por las autoridades municipales, con base en los principios de desarrollo sostenible, fortalecimiento económico y social del país, propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y su aprovechamiento eficiente (*Decreto 2691*, 2014).

Sin embargo, el Consejo de Estado acepto la Acción de Nulidad, interpuesta al decreto 2691, presentada por el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario (GAP). Este Tribunal da suspensión provisional del decreto bajo el argumento de violación del principio de *autonomía* de las *entidades territoriales*, ya que somete a las autoridades municipales y distritales a lo que bien disponga el Ministerio de Minas y energía sobre la posibilidad de excluir partes de su territorio de la actividad minera (*Consejo de Estado*, 2015).

Por otro lado las Entidades Territoriales, según la Constitución Política y las leyes 388 de 1997 (Planes de Ordenamiento Territorial) y 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) son las encargadas de definir y reglamentar el uso del suelo en sus territorios, ver la Figura 7, sección izquierda. Por lo tanto la ley Orgánica 1454 de 2011 en el marco del Ordenamiento Territorial, expone las competencias básicamente en tres niveles territoriales; la Nación, los Departamentos y Los municipios, estas se observan en la Tabla 4. Donde se determina como competencia del municipio formular y adoptar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), en los cuales se reglamenta los *usos del suelo* en las áreas urbanas, de expansión y rurales, esto como ya se ha mencionado, sin hacer diferenciación alguna respecto de la explotación minera, permitiendo la clasificación de categorías de protección del *suelo rural* como las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de *recursos naturales*, estableciendo desde el ordenamiento territorial zonas protegidas para la actividad minería o en su defecto áreas restringidas para dicha actividad.

Nación	Departamento	Municipio
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas. • Localización de grandes proyectos de infraestructura. • Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa. • Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades. • Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones. • La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural. • Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios,..... 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio,..... • Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio. • Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal. • Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas. •adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. • Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. • Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Tabla 4: Competencias en materia de ordenamiento del territorio. Fuente: (Ley 1454, 2011).

Sin embargo no se debe perder de vista que desde el código minero, se prohíbe a cualquier entidad territorial restringir las actividades mineras desde los POT, siendo respaldado por la Corte Constitucional en el año 2014. No obstante, el decreto 2201 de 2003 le indica a las entidades territoriales cuales son las normas que constituyen superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, dentro de las cuales no se encuentra las normas referentes a la actividad minera. Sin embargo este decreto dicta que las entidades territoriales no podrán imponer restricciones a la ejecución de proyectos, obras o actividades considerados de *utilidad pública e interés social* cuya ejecución corresponda a la Nación. Sin olvidar que la actividad minera está declarada *utilidad pública e interés social*. En el decreto este alcance no es aclarado, por lo cual el Consejo de Estado en la sentencia del 18 de marzo de 2010, se pronuncia al respecto, de la siguiente manera; “los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de *utilidad pública*, no pueden ser más que del contenido y para los objetos o fines señalados en las cuatro determinantes del reglamentado artículo 10, lo que significa que no gozan de la preeminencia prevista en este artículo 10 de la Ley 388, los proyectos, obras o actividades que no guarden relación o no se enmarquen en esas cuatro determinantes” (Consejo de Estado, 2010) ver Tabla 5 . Es decir que así la actividad minera este declarada como de *utilidad pública e interés social*, no guarda relación o no se enmarca en las determinantes de los POT y por tanto no es considerada norma de superior jerarquía en la elaboración de los mismos.

Normas de superiores a los POT

- Las relacionadas con la conservación y protección del **medio ambiente**, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales.
- Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como **patrimonio cultural** de la Nación.
- El señalamiento y localización de las **infraestructuras básicas** relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía

Tabla 5: Normas superiores en los POT. Fuente: (Ley 388, 1997).

En este sentido la Corte Constitucional se pronuncia nuevamente en el presente año, mediante la Sentencia C-273 del 2016, la cual declara inexecutable el artículo 37 (Prohibición Legal) del código minero, es decir deja sin efecto el mandato que prohíbe a las autoridades locales establecer zonas del territorio que queden excluidas de la minería, a través de los planes de ordenamiento territorial. Bajo el argumento de que la prohibición a las Entidades Territoriales de establecer zonas excluidas de la actividad minera es una restricción a las competencias de dichas Entidades, y este tipo de regulaciones requieren de una Ley Orgánica, además dicho artículo vulnera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454, que radicó en las entidades territoriales la competencia para regular los usos del suelo, sin hacer diferenciación alguna respecto de la explotación minera (*Sentencia C-273, 2016*). Es decir que la prohibición por norma a las autoridades locales a que restrinjan sus territorios de la actividad minera no puede estar contenida en una norma *ordinaria* como lo es el código minero, además la competencia asignada a estas autoridades locales de reglamentar los usos del suelos en sus territorios está dada mediante una norma de carácter Orgánica, por lo tanto la Corte determina “que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, contenido en una ley ordinaria, deba ser retirado del ordenamiento jurídico por desconocer la reserva de ley orgánica en esta materia” (*Sentencia C-273, 2016*).

- Estudio de Caso

En el año 2012 el concejo municipal de Támesis, Antioquia mediante el acuerdo No. 008 declaró la totalidad del territorio del municipio de Támesis, como zona de protección especial y prohibió la exploración y explotación minera de metales (*Acuerdo No. 008, 2012*). El Tribunal Administrativo de Antioquia declaró inválido el Acuerdo Municipal por contrariar el Código de Minas (Rodríguez & Güiza, 2015), bajo el argumento que la decisión de establecer zonas excluidas y restringidas de minería compete exclusivamente a las autoridades mineras y ambientales, y por tanto el Concejo municipal se extralimita en sus funciones.

También municipios como Jardín con el acuerdo 009 de 2012, Urrao con el acuerdo 020 de 2012, Caicedo con el acuerdo 003 de 2013 y Cañasgordas con el acuerdo 024 del 2013, prohibieron la exploración y explotación minera de metales en sus territorios y a su vez el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró inválidos todos estos acuerdos por exceder sus competencias.

3.2 Conflictos Sociales Consultas Populares

En algunas comunidades del país se produce rechazo a la actividad minera, esta oposición no es solamente a nivel Colombia, algunos autores afirman que los mayores conflictos se encuentran en Latinoamérica, debido principalmente a que las comunidades desean estar informadas de todas las transformaciones de los territorios que habitan y sienten desconfianza hacia grandes proyectos mineros impuestos desde las altas esferas gubernamentales. Por lo tanto las comunidades, según Padilla (2012) adoptan “estrategias de resistencia”, que en realidad más que una estrategia son una forma de hacerse escuchar, y la manera de hacerlo es mediante las *consultas populares* o ciudadanas, siendo un instrumento de expresión democrática de protesta y propuesta (Padilla, 2012).

La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana, mediante la realización de una pregunta a la comunidad por parte del alcalde municipal, o el gobernador o el Presidente de la República, puede usarse para cualquier tipo de temática. Más aun según la ley 136 de 1994, en su artículo 33; Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, *minera* o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el *uso del suelo*, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una *consulta popular* de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.

En este sentido, en el país se han realizado dos consultas populares relacionadas con la explotación de recursos no renovables, una el municipio de Piedras (Tolima) relacionada directamente con la actividad minera, donde el 99% de la votación fue a favor del no a este tipo de actividad en el territorio. Y otra en el municipio de Tauramena (Casanare), relacionada con hidrocarburos y la protección a zonas de recarga hídrica, en donde un 96% de la votación respondió negativamente a que se realicen actividades de exploración sísmica y explotación de hidrocarburos en zonas de recarga hídrica, sentando un precedente en esta temática.

Para el caso Colombiano la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana se consagra en el artículo 103 de la Constitución Política de Colombia. Siendo reglamentado por la ley 134 de 1994, definiéndola como el mecanismo de participación que consiste en una consulta que le realiza el Presidente de la República, el Gobernador de un Departamento o el Alcalde Municipal a la ciudadanía sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental o local respectivamente. La consulta tiene un largo recorrido administrativo-jurídico expresado en su reglamentación (ley 134), de la cual en términos generales se pueden determinar los pasos para realizar una, de la siguiente manera: “a-) Su iniciativa corresponde al ejecutivo nacional, departamental o local. b-) Para el evento de las consultas departamentales y locales se requiere la validación de la misma por las Asambleas y Concejos y la revisión previa de un tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa. c-) Existe un control judicial previo de constitucionalidad realizado por los tribunales administrativos que busca salvaguardar los derechos consagrados en la carta política. d-) Es condición indispensable para la validez de la consulta, que participe una tercera parte del censo electoral nacional, departamental o local según sea el caso. e-) La aprobación de la consulta por parte del pueblo tiene como consecuencia para el gobierno nacional, departamental o local, la obligatoriedad de adoptar las medidas para hacer efectiva la decisión consultada” (Garcés & Rapalino, 2015).

El Gobierno Nacional ha declarado a este tipo de mecanismos como consultas no vinculantes, amparado en el código de Minas y su artículo 37 de prohibición, reglamentado, mediante Decreto 0934 del 2013, año en el que iniciaron las consultas

respecto a la actividad minera en el país. Este decreto reglamenta que “ninguna autoridad *regional*, seccional o *local* podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente *excluidas de la minería*. Comprendiendo específicamente los planes de ordenamiento territorial. Por lo tanto La decisión de establecer zonas excluidas y restringidas de minería compete exclusivamente a las autoridades minera y ambiental, entendiendo como autoridades ambientales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y los Distritos Especiales” (*Decreto 0934*, Artículo 1°, 2013). Sin embargo como se explicó en la sección anterior la Corte Constitucional se pronunció en el presente año 2016, dejando sin efecto el mandato que prohíbe a las autoridades locales establecer zonas del territorio que queden excluidas de la minería.

- Estudio de Caso

En el país la consulta popular ha sido usada únicamente por parte de los municipios y específicamente relacionada con recursos no renovables se han realizado dos consultas populares, una el municipio de Piedras (Tolima) y Otra en el municipio de Tauramena (Casanare), las dos en el año 2013, cabe mencionar que el municipio de Monterrey (Casanare) inicio en el mismo año el proceso de consulta popular, el cual surtió el tramite pertinente en el Concejo Municipal y en el Tribunal Administrativo, pero tres días antes de la realización de la misma el Consejo de Estado ordeno la suspensión de la consulta al admitir una acción de tutela contra la decisión del Tribunal Administrativo del Casanare por parte de Ecopetrol (Garcés & Rapalino, 2015).

En el municipio de Piedras la iniciativa de consulta popular aparece en el 2013, a partir del descubrimiento de reservas por 35 millones de onzas de oro, por parte de la multinacional Anglo Gold Ashanti, en la Colosa municipio de Cajamarca (Tolima). No obstante el almacenamiento de los residuos tóxicos derivados de la explotación se harían probablemente en el municipio de Piedras, situación que no fue aclarada en la región ni por la empresa, ni por el Gobierno Nacional, generando desconcierto y desconocimiento de la comunidad sobre el proyecto en sí. Por lo tanto como lo afirma los autores Garcés & Rapalino (2015) la demora en informar a la comunidad y hacerla participe del proceso tuvo como consecuencia que la misma, sintiera que no fue tenida en cuenta en el proceso, y cuando la empresa trato de recuperar el espacio perdido a causa de su propia omisión encontró una ciudadanía informada con una antipatía, documentada hacia el proyecto minero. Comunidad que busca ser escuchada y que busca escenarios para que su opinión tenga eco. Usando como mecanismo de participación ciudadana la consulta popular, la cual luego de la formulación de la pregunta, ver Tabla 6, fue considerada por el Concejo Municipal como favorable, también por su parte el Tribunal Administrativo del Tolima encontró ajustada a la Constitución. Con un 99% la comunidad de piedras se pronunció con un *no*, a cualquier actividad de explotación minera aurífera a gran escala en el municipio, es decir se prohíben actividades mineras de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte o lavado de materiales.

Consulta Piedras (Tolima) 2013	Consulta Tauramena (Casanare) 2013	Consulta Monterrey (Casanare) 2013	Consulta Ibagué (Tolima) 2016	Posible Consulta Cajamarca (Tolima) 2016
<ul style="list-style-type: none"> • ...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 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. 	<ul style="list-style-type: none"> •...Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena? 	<ul style="list-style-type: none"> •...¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos en las veredas Cacical, Guayabal, Piñalera y Guadualito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Monterrey? 	<ul style="list-style-type: none"> •¿Está usted de acuerdo sí o no que en el municipio de Ibagué se ejecuten proyectos y actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio? 	<ul style="list-style-type: none"> •¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas y afectación de la vocación agropecuaria con motivo de proyectos de naturaleza minera?

Tabla 6: Preguntas de la Consulta de Piedras, Tauramena Monterrey e Ibage.

En el mismo año 2013, en el mes de diciembre se realiza la consulta popular de Tauramena, Casanare. Aunque la pregunta (Ver Tabla 6) fue enfocada específicamente a la temática de hidrocarburos, se relaciona con el tema de la explotación de recursos naturales no renovables, además a diferencia de la consulta en Piedras, la de Tauramena se concentra en la protección de zonas de recarga hídrica. En esta el 96% de la comunidad que fue consultada respondió negativamente a que se realicen actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos en sus territorios de recarga hídrica.

En febrero de 2016, el alcalde de Ibagué (Tolima), inicio el trámite de una consulta popular cuya pregunta está relacionada directamente con la actividad minera y la ejecución de este tipo de proyectos en el municipio (ver Tabla 6). El Concejo Municipal ya aprobó la consulta, el control de constitucionalidad por parte del Tribunal Administrativo del Tolima fue positivo y el 2 de octubre del 2016 se realizara la consulta, se preguntara a la comunidad si *¿Está usted de acuerdo sí o no que en el municipio de Ibagué se ejecuten proyectos y actividades mineras que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas o afectación de la vocación agropecuaria y turística del municipio?* La realización de esta consulta sienta un precedente, ya que necesitara de más de 150 mil votos para ser válida, por ser Ibagué un municipio con más de 450 mil habitantes y capital del departamento, además de la cercanía con el municipio de Cajamarca, donde se encuentra el proyecto de la mina La Colosa.



Figura 8: Titular de prensa sobre la Consulta en Ibagué. Fuente: <http://www.elespectador.com>

También el pasado mes de agosto el Concejo municipal de Cajamarca, Tolima, con ocho votos a favor y tres en contra aprobó la pregunta que contendría la consulta popular acerca de la actividad minera en el municipio, ver Tabla 6. Sin embargo la propuesta debe ser evaluada por el Tribunal Administrativo del Tolima. Cabe recordar que allí se estima la existencia de reservas por 35 millones de onzas de oro, explotación en concesión a la multinacional Anglo Gold Ashanti.

3.3 Conflictos de Propiedad y Derecho a la Tierra

La propiedad de los recursos minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el *suelo* o el *subsuelo*, en cualquier estado físico natural, son del Estado (*Ley 685, Artículo 5°, 2001*), sin importar *los derechos de propiedad, posesión o tenencia de la tierra* donde se encuentren. Además, la actividad minera es declarada de utilidad pública e interés social en todas sus ramas y fases lo que permite adelantar procesos de *expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles* y demás derechos constituidos sobre los mismos, para permitir su eficiente desarrollo (*Ley 685, Artículo 13°, 2001*). Por lo tanto los derechos sobre la propiedad privada son limitados, cuando existe un recurso de importancia mineral en la misma, ya sea en el suelo o en el subsuelo. Es decir que los derechos sobre la tierra son afectados al presentarse actividad minera en determinados territorios, y como lo afirma Fuentes (2012) en cuanto haya en ese terreno recursos de ese tipo, *sus derechos de uso, goce e inclusive de disposición* empiezan a verse afectados.

La adquisición de los derechos sobre la tierra genera *conflictos*, ya que “No hay ningún tipo de autorización o permiso que el propietario o titular de otros derechos reales deba otorgar antes de que se conceda el título minero. Únicamente hay algún tipo de información e involucramiento del directo afectado en el asunto antes de iniciar las fases de explotación y exploración” (Fuentes, 2012). Por lo cual, el *reasantamiento involuntario* de las comunidades, cuando se reduce solamente a la compra del terreno sin un acompañamiento a la relocalización, produce en ciertos casos desalojos forzados y un rechazo directo a la actividad minera. También es cierto que al no tener claridad sobre la tradición del inmueble, se puede estar ante la legalización del despojo o el abandono forzado de predios (Velasco, 2014). Es decir que la adquisición de tierras en donde existen recursos minerales, no debe hacerse

sin tener en cuenta las relaciones territoriales que presenta la comunidad con la tierra, los modos de vida, los modos de producción, las relaciones simbólicas, culturales o las expectativas hacia el futuro. Pues se convierte en un acaparamiento de tierras, con rompimiento del tejido social y sin ningún enfoque de derechos humanos.

Además, el país presenta una condición especial en la temática de la propiedad de la tierra, debido al *conflicto armado interno*, el cual ha generado desplazamientos forzado de la población y abandono de sus tierras. Inmuebles protegidos por la Ley 1448 de 2011, Ley de víctimas, donde se ordena como uno de los derechos de las víctimas del *conflicto armado*; el derecho a la *restitución de la tierra*, si hubiere sido despojado de ella declarando sobre la tierra la nulidad de los actos administrativos, *incluyendo* los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los *recursos naturales* que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo” (Ley 1448, Artículo 91, 2011). Por lo tanto, los títulos mineros y todos los demás actos asociados a la concesión no tendrían efecto sobre los predios enmarcados en el proceso de *restitución de tierras*, no obstante como lo afirma Fuentes (2012) no hay hasta el momento ninguna garantía plena de que hacia futuro, es decir, luego de que los predios hayan sido restituidos o formalizados, no se inicie sobre estos un proceso de exploración o explotación minera.

Es importante mencionar que el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, expedido mediante la ley 1753 de 2015 determina la creación de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE), estos son proyectos de alto impacto en el crecimiento económico y social del país, declarados de “utilidad pública e interés social, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin” (Ley 1753, Artículo 49, 2015), por lo tanto los PINE serán seleccionados por el gobierno nacional según su alto impacto en el crecimiento económico y social del país, es decir que en estos entraría; los grandes proyectos de explotación minera, los de infraestructura vial y los de hidroeléctricas, entre otros. En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo determina la *imposibilidad jurídica* para la restitución de tierras, en áreas donde se tenga planificado un Proyectos de Interés Nacional y Estratégico, obligando a la unidad de restitución de tierras a compensar a las víctimas con un predio de similares condiciones (Ley 1753, Artículo 50, 2015). Esto como lo argumenta Fuentes (2012) agudiza los conflictos generados por la actividad minera, en relación con los derechos a la tierra y los territorios de las comunidades campesinas, más aun cuando está en juego la reparación de víctimas del conflicto armado, en cuanto derecho a la restitución de la tierra.

No obstante la Corte Constitucional se ha pronunciado, en el mes de febrero de 2016, sobre el artículo 49 del Plan de Desarrollo, específicamente donde se autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes inmuebles a la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE), declarando dicho artículo como inexecutable, es decir lo deja sin efecto (*Sentencia C-035*, 2016). Al igual, el artículo 50 fue declarado inexecutable, primando la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en su derecho a la restitución de tierras originales despojadas y no los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos.

- Estudio de Caso

En Codazzi (Cesar), La concesión minera de explotación de carbón fue otorgada a la Drummond en el 2007. Previamente esta empresa minera realizo la gestión predial de los inmuebles donde actualmente se hace la explotación de la mina El Descanso.

La adquisición de inmuebles fue documentado por Velasco (2014), quien evalúa las prácticas de adquisición de tierras por parte de la Drummond a partir de tres

dimensiones: 1) legitimidad: consentimiento de venta. 2) Responsabilidad social: indemnización por lucro cesante, la relocalización a un nuevo hogar y la financiación de nuevos proyectos productivos. Y 3) Transparencia: Verificación de la tradición del inmueble e información a las autoridades de adquisiciones de tierras ilegales. Dimensiones extraídas de la normatividad internacional, desarrollada por la ONU, en materia de reasentamiento involuntario.

Según Velasco (2014) encontró en la vereda El Descanso tres escenarios relacionados con la propiedad de la tierra:

“Escenario 1: Antes de que operara la mina, el uso del suelo era agrícola con cultivos de algodón, el cual entro en crisis en los años ochenta. La familia Soto, una familia tradicional en la zona, aprovecho esta crisis y tuvo acceso a información privilegiada, que indicaba que en la vereda El Descanso yacía carbón, y comenzaron a comprarles los predios a sus vecinos a precios más bajos para posteriormente venderlos a Drummond a precios mayores al avalúo comercial. No todos sus vecinos vendieron y finalmente mantuvieron sus títulos de propiedad mediante escritura pública.

Escenario 2: Hugues Manuel Rodríguez, alias “Barbie”, confeso narcotraficante y paramilitar, compro tierras que a través de terceros o de sus firmas, que abarcan el 30% del área concesionada a la Drummond para la explotación de la mina (El Tiempo, 2008)

Escenario 3: Con el rumor de que existían grandes yacimientos de carbón en esta vereda, aparecieron en el año 1997 colonos usurpadores, es decir la invasión de docenas de familias, manifestando que tenían derechos de posesión sobre la tierra porque residían allí con antigüedad y porque habían explotado económicamente esos predios.

Finalmente para el escenario 1, la empresa para comprar la tierra de la familia Soto acudió a la declaración de 2700 hectáreas como de utilidad pública, para obtener la expropiación de las mismas, llegando a una negociación final con dicha familia, incumpliendo el principio de legitimidad, ya que no hubo consentimiento de venta, aunque también incumple el principio de transparencia, ya que no verifica la tradición del inmueble con diferentes agencias estatales, para confirmar el acceso a información privilegiada por parte de la familia Soto. Por otro lado a las personas que mostraron sus títulos de propiedad mediante escritura pública les compraron a precio comercial la tierra, Sin incluir como oferta negociadora la indemnización por lucro cesante, la relocalización de las personas en viviendas con servicios públicos domiciliarios y la financiación de proyectos productivos (Velasco, 2014).

Para el escenario 2, Drummond compró inmuebles relacionadas indirectamente con Hugues Rodríguez (alias ‘Barbie’), y aunque no es claro que hayan sido adquiridos mediante el despojo violento, sí representaban claras operaciones de lavado de activos. Incumpliendo el principio de transparencia, pues no informa a las autoridades judiciales sobre casos de adquisición de tierras por lavado de activos, especulación y apropiación indebida de terceros (Velasco, 2014).

Con respecto a los invasores, Drummond les compró a menor precio del avalúo catastral, aprovechando los conflictos intercomunitarios para acceder a tierras a un menor precio, pues a los antiguos propietarios o invasores que probaron tenencia u ocupación tenían incentivos de vender rápido y a menor precio (Velasco, 2014), incumpliendo nuevamente el principio de transparencia”.

3.4 Conflicto de Determinantes Ambientales

El ordenamiento territorial realizado por los municipios tiene en cuenta tres variables llamadas determinantes, las cuales dependen de políticas o normas superiores, estas son *las ambientales, las de patrimonio cultural y las de infraestructura básica*. Este capítulo se enfocará en las determinantes ambientales, reconocidas por el Ordenamiento Territorial con el fin de reglamentar el Uso del Suelo y la relación de estas con la actividad Minera, la cual no es reconocida como una determinante superior al Ordenamiento Territorial. Por lo tanto como argumenta Blanco & Sanclemente (2014), la titulación minera y la reglamentación del uso del suelo basada en las determinantes ambientales, se efectúa bajo normatividades diferentes, encontrándose desarticuladas las áreas para la actividad minera y el ordenamiento ambiental y territorial presente.

En este contexto la ley 388 les indica a las unidades territoriales cuales son los determinantes ambientales que dentro del proceso de formulación de los planes constituyen normas de superior jerarquía, las cuales son (ver Tabla 7): 1. Las relacionadas con la conservación y protección del *medio ambiente*, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales. (Ley 388, Artículo 10º, 1997).

Las determinantes más relevantes para la temática actual son las relacionadas con *el medio ambiente y los recursos naturales*. Específicamente en lo que tiene que ver con: A) las directrices, normas y reglamentos expedidos por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, ya sea en el ámbito del *ordenamiento espacial del territorio* o en las regulaciones del *uso del suelo* en aspectos ambientales. B) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional. C) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales. D) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales (Ley 388, Artículo 10º, 1997).

Las determinantes enmarcadas en el numeral A) corresponden directamente a las CAR y demás autoridades ambientales, como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo, (Blanco & Sanclemente, 2014).

Por otro lado las áreas de actividad minera, asignada mediante títulos no pueden desarrollarse en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. Es decir se consideran áreas excluidas de minería, las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales, no obstante la autoridad ambiental podrá realizar la sustracción de áreas requeridas (Ver Figura 9 y

Figura 10) , donde se podrá adelantar actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona (Ley 685, Artículo 34º, 2001).

En cuanto al numeral B) en lo correspondiente a conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en las zonas

marinas y costeras, las CAR tienen competencia y por tanto establecen las determinantes mediante i) las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta (12 millas náuticas) y ii) la Formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de las Unidades Ambientales Costeras (Blanco & Sanclemente, 2014).

La segunda parte del numeral B) reserva, alindamiento, administración o sustracción de las áreas protegidas, también son las CAR quienes tienen la competencia para establecer determinantes ambientales. Al igual para distritos de conservación de suelos, reservas forestales regionales, los parques naturales de carácter regional y los Planes de manejo de ecosistemas estratégicos y áreas de especial importancia ecosistémica, donde caben los humedales y paramos.



Tabla 7: Determinante que constituyen normas de superior jerarquía para los P.O.T

En cuanto a determinantes enmarcadas en el numeral C) Las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales. Estas son competencia de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cuanto a la reserva, delimitación, alindamiento y declaración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales; y la Reserva, delimitación, alindamiento, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional mientras que la Unidad de Parques, es la encargada de desarrollar las acciones para la administración y manejo de las áreas del SPNN, según los Planes de Manejo de los parques (Blanco & Sanclemente, 2014).

No obstante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional contenida en la sentencia C-339 de 2002, estableció que este tipo de enumeraciones no pueden ser restrictivas, es decir, que pueden existir otras categorías de protección que cumplan con los anteriores requisitos (declaración y delimitación), y en las que también procede la exclusión de la actividad minera. Es decir que áreas diferentes a las mencionadas, que sean delimitadas y declaradas tanto por las Corporaciones como por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quedarían excluidas las actividades mineras si así lo dispusiesen estas autoridades (Blanco & Sanclemente, 2014).

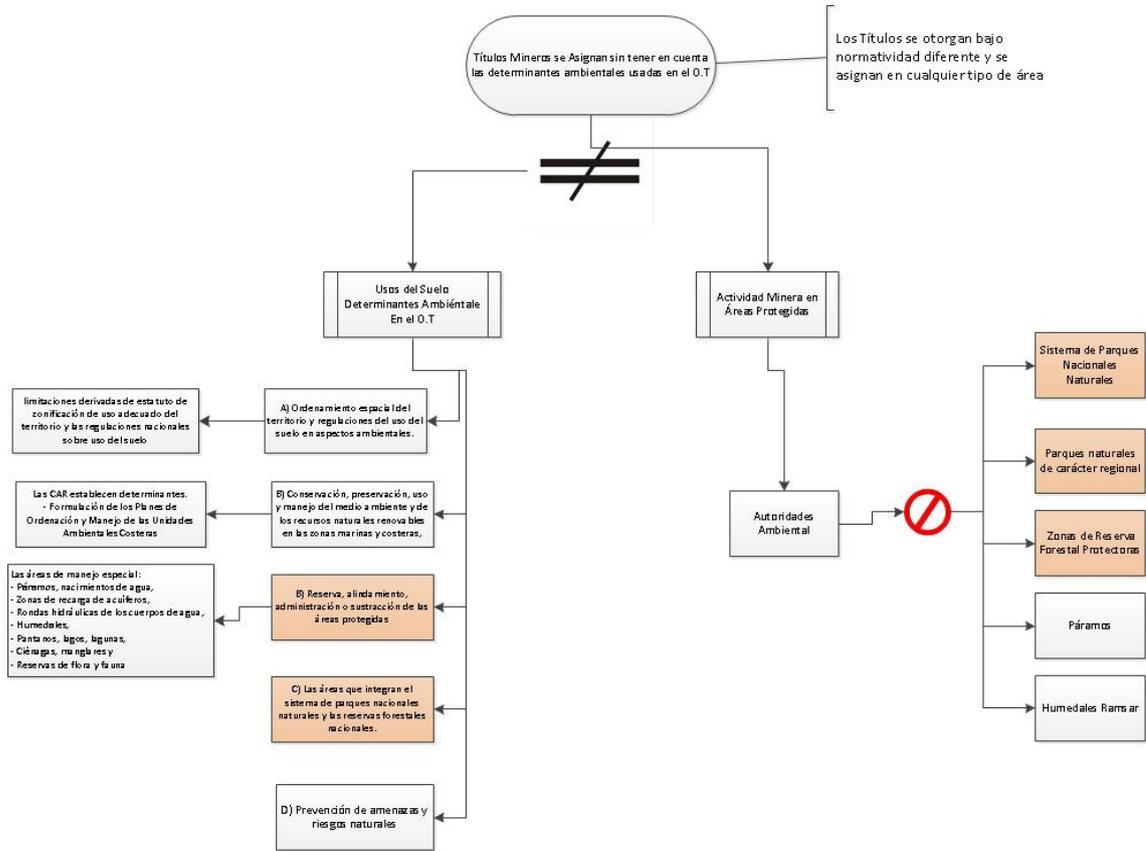


Figura 9: Determinantes Ambientales en el O.T y Actividad minera en Áreas Protegidas.

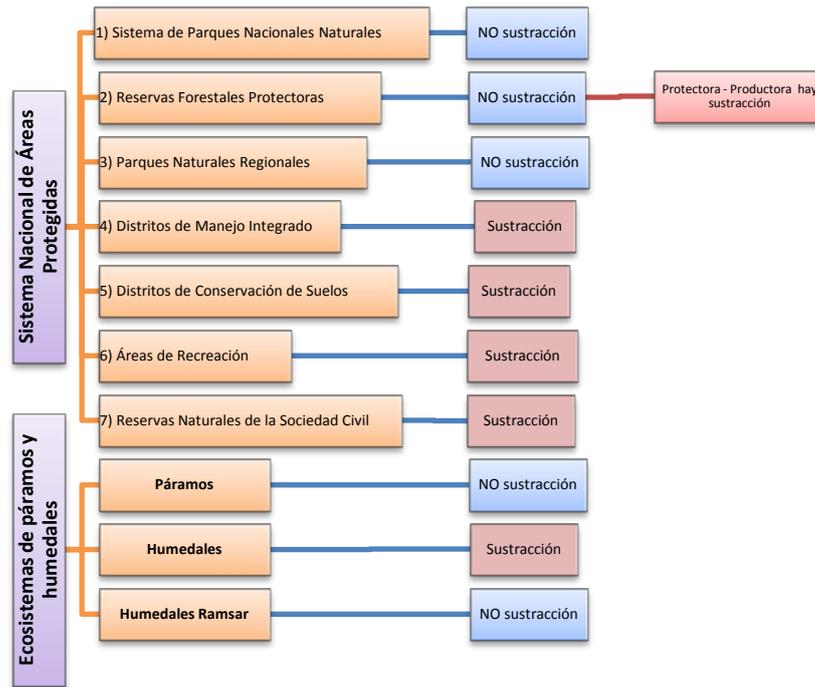


Figura 10: Sistema Nacional de Áreas Protegidas según Decreto 2372 y Ecosistemas de páramos y humedales Ley 1450

En cuanto a los ecosistemas de páramo y los humedales, en el marco de la Convención Ramsar, la Ley 1450 de 2011 Por la cual se *expide el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014)*, se establece que en los ecosistemas de *páramo* se prohíbe adelantar actividades agropecuarias o de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales. Para el caso de los ecosistemas de *humedales* establece que se podrán restringir parcial o totalmente las actividades agropecuarias, de exploración de alto impacto y explotación de hidrocarburos y minerales con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio del Medio Ambiente; en todo caso, prohíbe la realización de las mencionadas actividades en los humedales de la Convención *Ramsar* (UPME, 2014). También establece que estos ecosistemas deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, aunque no se establece que entidad debe delimitarlos, se menciona que para diferentes efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada. Cabe anotar que estas restricciones para la minería en ecosistemas de páramos y humedales están consiguandadas en la ley que pone en marcha el plan de desarrollo del gobierno (2010-2014), por lo tanto estas pueden cambiar, en el siguiente periodo gubernamental.

También en dicha ley respecto a las Reservas Forestales se aclara que las áreas de reserva forestal podrán ser *protectoras* o *productoras*. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas quedando excluidas de las actividades mineras. Mientras que las demás Reservas Forestales, es decir, las de carácter productor se podrán sustraer según lo dispuestos en el artículo 34 del Código de Minas (Blanco & Sanclemente, 2014). Las reservas de ley 2ª podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente.

La ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), se reafirma que en los humedales protegidos por la convención RAMSAR no

se podrán adelantar actividades de explotación de recursos renovables y no renovables. Y aunque se restringe la actividad minera en las áreas delimitadas como paramos, también se da vía libre a la explotación minera para aquellos contratos y licencias ambientales otorgadas con anterioridad al 9 de febrero de 2010, permitiendo todas las actividades de este contrato hasta que finalice sus obras. En dicha ley también se crean licencias ambientales expresas ya que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), tramitará de manera integral y exclusiva los permisos y licencias ambientales requeridos en la ejecución de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE) excluyendo a las CAR del trámite de las licencias ambientales.

Sin embargo recientemente la Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad de los mencionados temas, en el cual declara; 1- Una vulneración de la autonomía de las corporaciones autónomas regionales, porque someterlas a un régimen de licenciamiento expedito implica un desconocimiento del deber de protección del medio ambiente en lo territorial (*Sentencia C-035, 2016*). 2- Que el permitir cualquier tipo de explotación minera y de hidrocarburos en páramos desconoce el deber de proteger áreas de especial importancia ecológica y pone en riesgo el acceso de toda la población al derecho fundamental al agua en condiciones de calidad. Por lo cual la Corte Constitucional limita las decisiones del ejecutivo en cuanto a la temática ambiental, protegiendo páramos ya que se encuentran en una situación de déficit de protección, pues no hacen parte del sistema de áreas protegidas, ni de ningún otro instrumento que les provea una protección especial (*Sentencia C-035, 2016*). Avocado en el derecho fundamental al agua, es decir que la Corte reconoce indirectamente que la actividad minera en estos ecosistemas genera contaminación de aguas superficiales y subterráneas.

- **Estudio de Caso I**

En cuanto a conflictos en el territorio, en el municipio de la Jagua se realiza actividades de explotación minera de carbón, estas actividades se realizan dentro de la Reserva Forestal de los Motilones, consolidada como tal por medio de la ley 2ª de 1959. Dichas actividades de explotación carboníferas se han desarrollado debido a las sustracciones realizadas por parte del Ministerio de Medio Ambiente a la reserva, desencadenando como consecuencia una disminución en la oferta de servicios ambientales (Correa Cruz, 2012). Y aunque desde el Plan Básico de Ordenamiento Territorial las autoridades locales han tratado de incluir instrumentos que regulen las actividades mineras en estas zonas de relevancia ambiental, no se ha logrado su articulación, pues la normativa a nivel nacional impide que desde el ordenamiento territorial y sus instrumentos se regule sobre esta actividad y por lo tanto como lo argumenta Correa Cruz (2012), han sido insuficientes en aras de orientar una adecuada explotación del recurso minero con miras a la protección ambiental, ya que sin importar el esfuerzo de las autoridades locales, que no están en contra de la actividad, se trate incorporar la dimensión ambiental en la actividad minera, dejándoles solamente la capacidad de acatar dichas normas y aplicarlas conforme a lo establecido por las autoridades e instituciones del orden nacional, “la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas” (UPME, 2014), desencadenando como consecuencia la disminución en la oferta de servicios ambientales.

- **Estudio de Caso II**

En el municipio de Cajamarca, Tolima se adelanta el proyecto de mina en fase exploratoria conocido como La Colosa, por la empresa la empresa AngloGold Ashanti (AGA), específicamente en las veredas La Luisa, El Diamante y La Paloma, con una

expectativa aproximada de 13 millones de onzas de oro (Vergara, González, & González, 2013).

La cobertura vegetal del área de influencia puntual del proyecto está comprendida por bosques naturales, pastos naturales, pastos manejados y pastos con rastrojo. Con base en el EOT de Cajamarca, se identificaron en la dicha zona dos usos del suelo, entre los que están: conservación y agrícolas-ganaderos (Vergara et al., 2013).

En la parte agrícola se manejan cultivos como la arracacha, papa, entre otros, en general son manejados con rotación. La ganadería es lechera y a pesar de no ser el renglón más importante actualmente, es bastante representativo el número de potreros dedicados a pastos para dicha actividad económica (J. Arango, 2014). En cuanto a Bosque natural considerado reserva forestal, cubriendo la mayor parte del área del proyecto, considerándose en el EOT como *Área de conservación y protección ambiental*.

Cuando se realizó el descubrimiento y su posterior anuncio en el año 2007 de una reserva aurífera tan representativa en las veredas La Luisa, El Diamante y La Paloma, no se tuvo en cuenta el papel del uso que se le está dando al suelo y las implicaciones en cuanto al factor de desarrollo sostenible por un cambio en el mismo de manera rápida tanto para el ambiente, como en lo social. Esto debido en parte porque no existen elementos normativos que obliguen a las empresas mineras a concertar la explotación del subsuelo con el uso que se le da al suelo al momento de iniciar la actividad minera. En este caso específico el área de mina se encuentra sobre un reserva forestal reconocida en el ordenamiento territorial, y también la cuenca del río Bermellón una de las 5 cuencas que conforman la cuenca mayor del río Coello, ordenada por medio de Plan de ordenación y manejo ambiental de cuenca hidrográfica (POMCA), que es reconocida como determinante para la realización de los planes de ordenamiento territorial.

3.5 Conflicto en Cierres de Minas, PAM y Ordenamiento Territorial

Como se ha mencionado en secciones anteriores la regulación del uso del suelo, a través del ordenamiento territorial y la actividad minera desde su legislación se encuentran desarticuladas, por lo que no es obligatorio que las actividades mineras incorporen en su planeación los usos presentes en el suelo en sus áreas de explotación y de influencia. Sin embargo al momento de realizar un cierre de mina, es necesario que el suelo sea aprovechable para las comunidades presentes, por lo cual en los *criterios fundamentales en cuanto al cierre y abandono de una mina* (Figura 12), recomendados por las autoridades nacionales, están relacionados directamente con el ordenamiento territorial. Es más, los gobiernos locales son reconocidos como un actor involucrado en el proceso de cierre, como se observa en la Figura 11, proveyendo el vínculo con la comunidad y además son la autoridad en materia de uso del suelo y del territorio.

Por lo tanto hasta el final del proceso minero, la autoridad local tiene participación ya que debe adoptar los usos alternativos para los inmuebles donde existía la explotación. Pero estos usos posibles son los que permite el tipo de explotación allí realizado, o la recuperación de los impactos ambientales, es decir el ordenamiento del territorio acopla al tipo de la actividad minera que se realizó en el sector, intentando incorporar las necesidades de la comunidad al mismo, esto en el mejor de los casos, donde el cierre de mina se haga con los mínimos que exige la ley.

ACTORES (PARTICIPANTES)		PARTICIPACIÓN - COMPROMISO
COMPAÑÍA	Empleados	Deben participar directamente y soportar el Plan de Cierre de la mina
	Personal de Dirección - Gerencia	Debe promover continuamente el conocimiento y la consistencia del Plan
	Accionistas	Deben mantenerse bien informados sobre las obligaciones de la compañía en el Cierre.
COMUNIDAD	Propietarios de Negocios Locales y Proveedores de Servicios	Los efectos económicos pueden ser severos, por tanto estos participantes están facultados para asesorarse sobre sus propios planes de transición o continuidad.
	Propietarios de tierras, vecinos y Residentes	Pueden estar directamente afectados por el cierre y tener necesidades y expectativas específicas, que pueden ser incorporadas en el plan de recuperación o rehabilitación.
	Gobierno Local	Debe proveer el vínculo principal con la comunidad. La consulta temprana y la planeación minimizan los problemas en servicios ofrecidos por la comunidad.
ESTADO	Autoridades Responsables y Reguladoras (Mineras y Ambientales)	Deben coordinar las funciones y necesidades de otras agencias del gobierno con responsabilidades en el área.
	Autoridades Agrarias y de Planeación de Uso del Territorio	En el caso de que sean diferentes de las entidades responsables directas, es necesario asegurar que sus requerimientos estén integrados en el proceso de cierre.
	Otras Agencias Gubernamentales	Los efectos potenciales del cierre sobre la comunidad y los individuos pueden requerir consulta con otras agencias del gobierno.

Figura 11: Actores involucrados en el proceso de cierre. Fuente: (MinMinas, 2002).

En cuanto al cierre de mina cada empresa minera debe presentar su Programa de Trabajos y Obras de Explotación, como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el cual deberá contener entre otros: el *Plan de Obras de Recuperación* geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado y *Plan de cierre* de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura (Ley 685, Artículo 84°, 2001). La empresa minera está obligada a devolver al Estado los bienes inmuebles desde que sean aptos para infraestructura destinada a un servicio público de transporte o embarque o darse al *uso de la comunidad*, y además a hacer la readecuación de los terrenos o a ponerlos en condiciones de ser destinados a su *uso normal* o a otros usos alternativos, es decir en **concordancia con el ordenamiento territorial de cada municipio** (Ley 685, Artículo 113° y 183°, 2001). La garantía ambiental es exigida por tres (3) años más a partir de la fecha de terminación del contrato, para que el beneficiario del título siga realizando obras o medidas que mitiguen los impactos generados en el transcurso de la actividad. Pero algunos autores como Escobar & Betancur (2014) sostienen que este tiempo de tres años es un tiempo corto para el manejo de actividades tales como: estabilidad de relaveras, botaderos, gases, subsidencia, acuíferos, aguas ácidas, entre otros aspectos. Posiblemente el monitoreo y estabilidad de estos puntos, requieran de tiempos más largos (20 o 30 años), o incluso pueden llegar a ser indefinidos en el tiempo.

El Plan de Cierre de una mina debe tomar en consideración las condiciones del área antes de la explotación (Líneas Base ambientales), durante el desarrollo de la actividad, la finalización de las actividades y el uso posterior del suelo (MinMinas, 2002). Según la *Guía Minero Ambiental de Explotación* (2002) los *criterios fundamentales para el cierre de una mina* deben ser ambientales, de usos del territorio, sociales y económicos, como se muestra en la Figura 12. Independientemente del método de explotación usado siempre el criterio de usos del territorio es transversal al producirse el cierre de mina, en cuanto a recuperar el suelo

para un uso alternativo, cumpliendo los Planes de Ordenamiento Territorial, recuperando también la flora y la fauna.

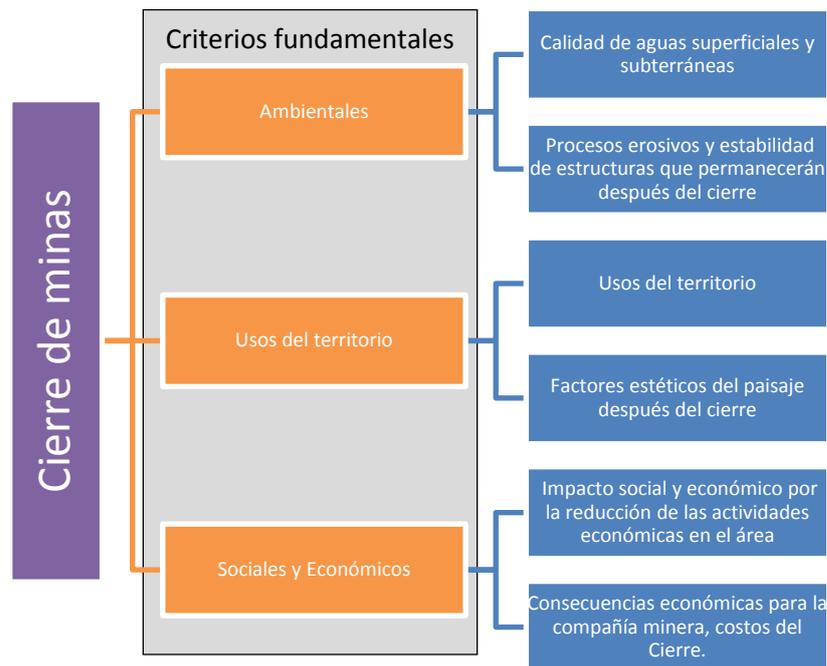


Figura 12: Criterios fundamentales para el cierre de minas.

En caso que no exista cierre adecuado de mina y no se alcance la recuperación mínima de los criterios fundamentales para el cierre, o se realice un abandono temprano sin ningún tipo de procedimiento, lo que se produce es un Pasivo Ambiental Minero. Entendiendo que pasivo ambiental minero hace referencia a los impactos ambientales generados por las operaciones mineras abandonadas con o sin dueño u operador identificables y en donde no se hayan realizado un cierre de minas reglamentado y certificado por la autoridad correspondiente (M. Arango & Olaya, 2012).

Los impactos ambientales y socio-económicos de un Pasivo Ambiental Minero, son muy altos como por ejemplo; paisajes físicamente alterados, numerosas fuentes de contaminación y pérdida de suelo con potencial productivo, entre otros impactos ambientales (M. Arango & Olaya, 2012). También impactos en la calidad de vida y la salubridad, como la presencia de aguas estancadas que permiten proliferación de zancudos y potencian la presencia de enfermedades de transmisión por vectores, riesgo de caída de personas, construcción de viviendas en la cercanía de la mina abandonada (MinMinas & UNAL, 2014).

En este aspecto de Pasivos Ambientales Mineros, no hay claridad sobre quién debe asumir la responsabilidad ya que no existe una estrategia oficial en marcha para la atención de los pasivos ambientales generados por la actividad minera (UPME, 2014). Los impactos en los territorios son altos, sin embargo aún no se reglamenta una entidad responsable en esta materia, la cual deberá intervenir estas áreas, o regularlas, ya que generan un riesgo alto para la población allí ubicada. Pueden ser sectores declarados en condición de riesgo de desastres, cuya gestión como lo argumenta la UPME (2014) es responsabilidad de todas las autoridades y todos los habitantes del territorio colombiano, gestión que debe ser liderada por alcaldes y gobernadores en sus territorios. No obstante, las autoridades locales y las comunidades no participaron en la regulación de la actividad minera en sus territorios, por lo cual estos se oponen a recibir la responsabilidad de la gestión del riesgo

generado por dicha actividad, lo cual implica intentar mitigar los impactos ambientales y sociales.

- Estudio de Caso

En el municipio de Santiago de Cali, capital del departamento del Valle del Cauca, se presenta minería de explotación de carbón, específicamente en un sector al sur del municipio conocido como la Buitrera, sobre la cuenca del Río Lily, el cual es afluente del Río Cauca. Allí las explotaciones de carbón se han realizado a lo largo de 30 años, con títulos mineros debidamente otorgados, no obstante las actividades de explotación cesaron hace 10 años, encontrándose actualmente los socavones, residuos e instalaciones referentes a esta explotación.

En la zona se encuentran el título minero 003-04-96, perteneciente a Carlos Castañeda y José García, con derechos de explotación de carbón, actualmente en estado de abandono y sin licencia ambiental, siendo identificada como un área afectada por actividades mineras en estado de abandono, según MinMinas & UIS (2014), esta mina fue abandonada en el 2007 y a pesar que contaba con procesos de explotación técnicos, no presentó un cierre adecuado. Presentando actualmente afectaciones de deforestación, aumento de erosión en la zona y contaminación a los drenajes cercanos, debido a los depósitos de material estéril dispuesto en lugares no adecuados y arrastrados por las aguas lluvias hasta los drenajes (MinMinas & UIS, 2014). Como se observa en la Imagen 1 y en la Imagen 2.



Imagen 1: Depósitos de material estéril. Fuente: (MinMinas & UNAL, 2014).



Imagen 2: Drenajes afectados por residuos de materiales estériles. Fuente: (MinMinas & UNAL, 2014).

Esta zona es la periferia de la ciudad, y por tanto poblacionalmente densa, lo que significa que la administración municipal debe actuar, a través de sus instrumentos territoriales para proteger la población allí asentada, obsérvese la Imagen 3, donde se muestra la ubicación del título minero mencionado, y las viviendas presentes en el sector.

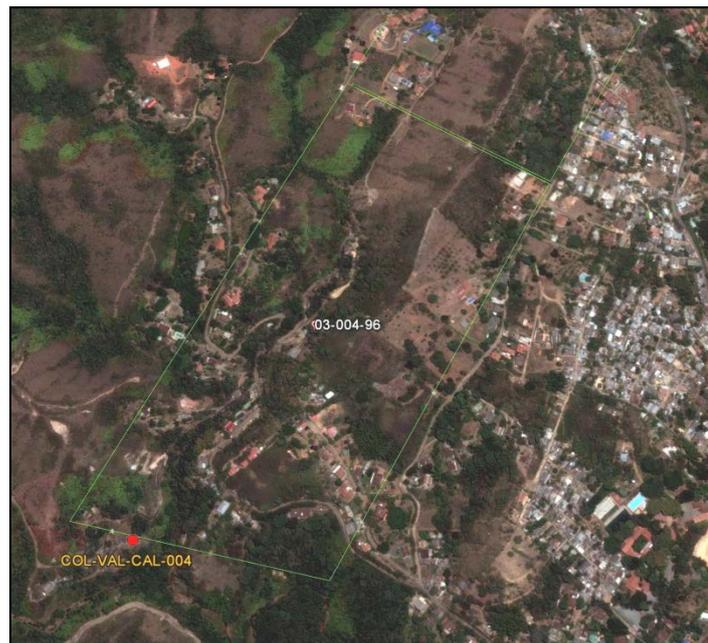


Imagen 3: Ubicación espacial del título minero 003-04-96 (MinMinas & UNAL, 2014)

3.6 Conflicto entre Paisajes Culturales y Actividad minera

El Comité de Patrimonio Mundial estableció “No autorizar ninguna actividad minera dentro de la propiedad y de sus alrededores inmediatos”, respecto a paisajes culturales. Es decir que la UNESCO recomienda no realizar actividades mineras en los sitios considerados de patrimonio cultural incluidos en sus listas, ya que la consideran una actividad que amenaza los paisajes culturales de Valor Universal Excepcional de la humanidad (Saldías Barreneche, 2015). En el 2011 el Paisaje Cultural Cafetero fue reconocido e inscrito por el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO, como paisaje cultural productivo, siendo el único en el país que se encuentra incluido en esta lista. El paisaje cultural cafetero, cuenta con una extensión de 348.120 hectáreas, ubicado en áreas de cuatro departamentos del país Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca (Ver **Figura 13**) y allí se encuentran zonas con actividad minera o potenciales zonas por 175.961 hectáreas, lo que representa el 50% del paisaje cultural cafetero. Estas áreas de actividad minera, según Saldías Barreneche (2015), son representadas por: 1) Zonas donde se presentan solicitudes de legalización mineras ante la autoridad nacional, 2) las áreas donde se están haciendo nuevas solicitudes de contratos (títulos) para la actividad minera, y 3) títulos mineros activos. No se puede desconocer que en algunas zonas del paisaje cultural, históricamente se han realizado actividades de explotación minera y son las que actualmente presenta títulos mineros, otorgados antes de la declaratoria de la UNESCO, los cuales la autoridad minera no puede suspender.

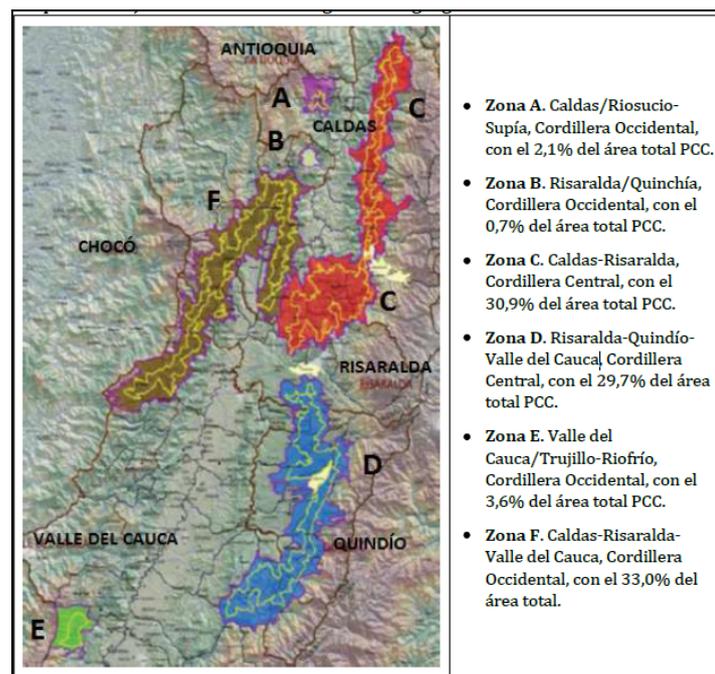


Figura 13: Paisaje Cultural Cafetero según zonas geográficas. Fuente: (Velandia, 2015).

El patrimonio cultural constituye todas aquellas representaciones de la cultura ya sean materiales e inmateriales que son expresión de la nacionalidad colombiana, encontrándose entre otros elementos, *el paisaje cultural*, que es el de primordial interés en este apartado. El profesor Joaquín Sabaté Bel, define que el Paisaje cultural es un ámbito geográfico asociado a un evento, a una actividad o a un personaje histórico, que contiene valores estéticos y culturales. O dicho de una manera menos ortodoxa, pero más sencilla, *paisaje cultural* es la huella del trabajo sobre el territorio, algo así como un memorial al trabajador desconocido (como se cita en Cardona, 2011). Los mismos paisajes ilustran la evolución de la sociedad y los asentamientos humanos en el transcurso del tiempo, bajo la influencia de las

restricciones físicas y/o las oportunidades presentadas en su ambiente natural y de las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto internas como externas (Cardona, 2011).

El impacto a largo plazo de la minería sobre los paisajes culturales es innegable, tanto que desde el 2003 el Consejo Internacional de Minería y Metales se comprometió a suspender toda actividad de prospección o de extracción en los sitios del Patrimonio Mundial, por parte de sus empresas miembros, incluido claramente los paisajes culturales. No obstante, en la lista de Patrimonio Mundial de UNESCO están inscritos paisajes culturales localizados en distintos países cuya conformación es el resultado directo del desarrollo de las actividades mineras durante extensos periodos (Saldías Barreneche, 2015), sin embargo estos paisajes se conservan debido a su carácter histórico, por ejemplo desde la aparición de las civilizaciones griegas y romana. Sin embargo, como lo afirma Saldías Barreneche (2015) los demás paisajes culturales han demostrado ser muy vulnerables a la actividad minera, la cual tiende a crear su propio paisaje. En este sentido a nivel internacional la UNESCO ha declarado unos paisajes culturales amenazados por la actividad minera, los cuales podrían ser inscritos en la lista de patrimonio mundial en peligro o más aun eliminados de esta, por ejemplo Ciudad de Potosí (Bolivia), Parque Nacional de Yellowstone (Estados Unidos), Tropical Rainforest Heritage of Sumatra (Indonesia), entre otros.

Los paisajes culturales, son mencionados como patrimonio cultural en uno de los determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial, es decir normas de superior jerarquía. Siendo señalado en la *Ley 388* (1997) como la segunda determinante después de las ambientales de la siguiente manera; “las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como *patrimonio cultural* de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente” (*Ley 388*, Artículo 10º, 1997).

Por otro lado el código minero determina que las zonas de especial interés arqueológico, histórico o *cultural*, son zonas de minería restringida, es decir áreas las cuales tendrán cierto condicionamiento para poder realizar exploraciones o explotaciones mineras. En el caso de estas áreas, los permisos son concedidos por la autoridad competente, siendo el Ministerio de cultura (*Ley 685*, Artículo 35º, 2001)

- **Estudio de Caso**

En el 2011 el Paisaje Cultural Cafetero fue reconocido e inscrito por el Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO, como paisaje cultural productivo, que contiene elementos naturales, económicos y culturales caracterizados por un extraordinario grado de homogeneidad expresada en la geografía predominantemente montañosa, en la forma de las plantaciones del café y, en general, en los elementos que componen el paisaje (MinCultura, 2012). Es decir que este paisaje articula los elementos como; el cultivo del café, el trabajo humano, la tradición familiar, el patrimonio cultural material e inmaterial, y los caminos y paisajes de los poblados. Siendo un ejemplo sobresaliente de adaptación comunitaria a condiciones geográficas difíciles, sobre las que se desarrolló una caficultura de ladera y montaña. El trabajo humano, familiar y generacional de los caficultores y el acompañamiento permanente de su institucionalidad son una muestra importante de acción colectiva para superar circunstancias económicas difíciles y sobrevivir en un paisaje agreste y aislado. De esta forma se constituyó un sistema productivo que ha demostrado su sostenibilidad en términos económicos, sociales y ambientales, a pesar de los ciclos de precios inherentes al cultivo del café. La vida y esencia de esta región gira alrededor del café, lo cual ha generado una riqueza de manifestaciones culturales en ámbitos tan diversos como la arquitectura, la gastronomía y la música, que se

transmiten de generación en generación. Así pues, en el Paisaje Cultural Cafetero se conjugan la fisiografía de valles, laderas de pendiente suave y pendientes escarpadas, hasta los glaciares y volcanes en las cumbres máximas de las cordilleras. Es un paisaje predominantemente rural, con algunos asentamientos urbanos. El área rural delimitada comprende una serie de veredas de 51 municipios que suman seis áreas con 348.120 hectáreas. La zona cuenta con bosques nativos y corredores biológicos considerados estratégicos para la conservación de la biodiversidad mundial (MinCultura, 2011).

	Títulos	Solicitudes legalización	Solicitudes contrato	Total
Superficie total (ha.)				348.120,2
Área minera en el PCC (ha.)	37.450,0	14.935,4	123.576,5	175.961,9
% en superficie total PCC	10,8%	4,3%	35,5%	50,5%
No. títulos y solicitudes	180	85	126	391

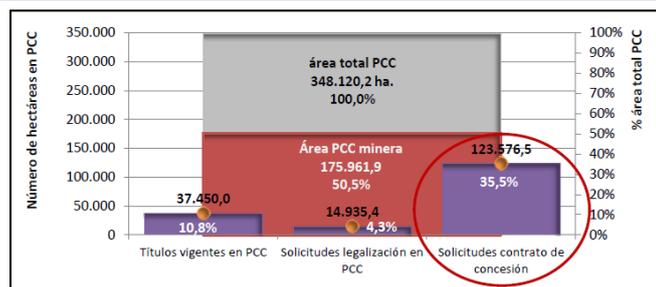


Tabla 8: Títulos y solicitudes mineras en PCC. Fuente: (Saldías Barreneche, 2015).

La recomendación por parte de la UNESCO, de evitar las actividades mineras en las zonas de paisaje cultural, existen 180 títulos mineros en la zona directa y 126 solicitudes de nuevos títulos, lo que hace probables que aumente el área de afectación real en el paisaje cultural cafetero, ver Tabla 8. De los 180 títulos vigentes, en su mayoría corresponden a explotaciones de minerales como oro, plata y platino, estas labores se desarrollan 37.450 hectáreas del paisaje cultural cafetero, lo que representa el 11% del mismo (Ver Figura 15), 141 de estos títulos se otorgaron antes de la declaratoria de la UNESCO, por lo tanto mantienen sus condiciones legales mediante la cual fueron pactados, los 39 restantes presentan las restricciones legales que dispone el código minero.



Figura 14: Prensa y opinión pública sienten el Paisaje Cafetero bajo un riesgo. Fuente: <http://www.eltiempo.com>

1990-2005	47		26,1%
2006-2010	94	100,0%	52,2%
2011-2013	39	-17,0%	21,7%
Subtotal	180		100,0%

Tabla 9: 180 títulos vigentes en la PCC. Fuente: (Saldías Barreneche, 2015).

Sumando las áreas de explotación ilegal que se tratan de formalizar mediante las solicitudes de legalización que llegan a ser 14.935 hectáreas, lo que representa 4% de las zona del paisaje (Saldías Barreneche, 2015). Obteniendo así un 15% de afectación real al paisaje cultural cafetero por la actividad minera, afectado en el sentido en que, la actividad minera ejerce tanta presión sobre los paisajes donde se desarrolla que los transforma rápidamente, con una muy difícil recuperación, y como lo advierte la UNESCO crea sus propios paisajes mineros. En este sentido lo que puede cambiar el panorama del paisaje son las solicitudes de contrato de concesión, ya que representan el 35% y puede que la mayor área de actividad minera del zona declarada como tal.

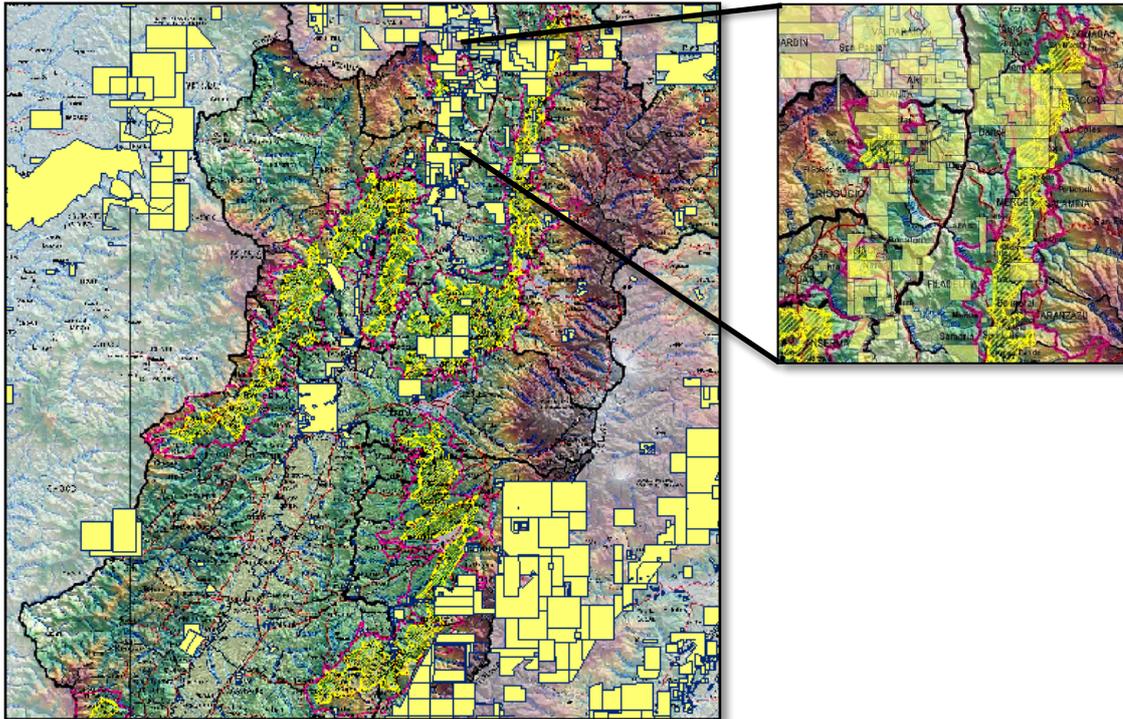


Figura 15: Títulos mineros otorgados antes del 2011. Fuente: Elaboración propia.

4. LINEAMIENTOS DE MITIGACIÓN

4.1 Lineamiento en Competencias Territoriales en la Actividad Minera

Las competencias de las autoridades locales de participar junto a otras autoridades ya sean las mineras o ambientales, en la determinación zonas del territorio que queden excluidas de minería a través de los planes de ordenamiento territorial, no debería ser prohibida por el código minero, ya que la ley 685 de 2011 es una ley de carácter ordinario, al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios y como lo menciona la Corte Constitucional, esta vulnera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454, que radicó en las Entidades Territoriales la competencia para regular los usos del suelo, sin hacer diferenciación alguna respecto de la explotación minera (*Sentencia C-273, 2016*).

La competencia de establecer zonas excluidas y restringidas de minería sigue siendo responsabilidad de las autoridades mineras y ambientales, la diferencia es que se reconoce otro actor en este terreno, las autoridades locales. Quienes deberán tener una participación real y efectiva, para adoptar en conjunto las medidas necesarias para la protección de las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural, la salubridad de la población y la protección ambiental del municipio (*Sentencia C-123, 2014*). A diferencia de las otorgadas en el Decreto 2691 de 2014, donde se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales dichas medidas, decreto el cual fue suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado, bajo el argumento de violación del principio de *autonomía* de las *entidades territoriales*, ya que somete a las autoridades municipales y distritales a lo que bien disponga el Ministerio de Minas y energía sobre la posibilidad de excluir partes de su territorio de la actividad minera (*Consejo de Estado, 2015*).

Como lo menciona *Sentencia C-273 (2016)*: “las competencias que tiene la Nación en cuanto a 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”. Es decir que la relación entre autoridades locales y las autoridades mineras y ambientales para la determinación de zonas excluidas o restringidas de minería es recomendable que se conciban en términos de articulación y no en términos de imposición. Tornando de vital importancia los mecanismos de articulación y concertación entre los diferentes actores. Sin afirmar que las autoridades locales determinen y regulen los minerales existentes en su suelo o su subsuelo, pues es claro que no tienen capacidad técnica, ni económica para este ejercicio, pero sí en cambio es aconsejable que las alcaldías locales participen desde el inicio, desde el descubrimiento de reservas de los minerales, concertando los diferentes tipos de usos existentes y las posibles afectaciones positivas o negativas, en los territorios involucrados, con el fin de que también sean un canal de comunicación directo con las comunidades y no se generen especulaciones alrededor del mismo.

4.2 Lineamiento en Consultas Populares

La consulta popular como mecanismo de participación puede usarse, según la legislación, 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 (*Ley 136*, artículo 33, 1994). La actividad minera crea cambios directos en el uso del suelo, reglamentado por la autoridad local.

La aprobación de la consulta por parte de la comunidad tiene como consecuencia para el Gobierno Nacional, departamental o local, la obligatoriedad de adoptar las medidas para hacer efectiva la decisión consultada (Garcés & Rapalino, 2015). Por lo tanto se deben adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva esta decisión, ya sea a través de leyes, ordenanzas o acuerdos de manera inmediata.

El Gobierno Nacional ha declarado estas consultas como no vinculantes, es decir la decisión en estas tomadas por la comunidad no son de obligatorio cumplimiento, ya que las competencias de la Nación en temas de recursos minerales se encuentra por encima de las decisiones de nivel local, amparándose en el artículo 37 del código minero, donde se prohíbe que las autoridades a nivel local establezcan zonas del territorio que queden excluidas de la minería, específicamente desde los planes de ordenamiento territorial. Esto hizo que las autoridades locales no pudieran reglamentar las decisiones que en estas expresaron las comunidades, sin embargo la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-273 del 2016, declara inexecutable el artículo 37, es decir deja sin efecto esta prohibición.

En este sentido se recomienda que se reconozca por parte de las autoridades mineras, el carácter de obligatoriedad que tienen las consultas y de su reglamentación por medio de las competencias que tienen las autoridades locales municipales en el ordenamiento de su territorio mediante la reglamentación del uso del suelo. Reflejando de esta manera como confluyen diferentes competencias, por un lado la explotación de recursos naturales y por el otro la ordenación del territorio y del suelo allí presente. Mostrando al Gobierno Nacional que el ordenamiento del territorio no puede ser de forma piramidal descendente, donde se toman decisiones en la cúspide, que cambian los modos vida de la población que los habita y que se encuentra en la base de esta pirámide, donde no son escuchados, ni tenidos en cuenta. Por el contrario lo que debe fomentar es una planificación que parta desde lo local, expresado en este tipo de mecanismos de participación ciudadana. Reconociendo como lo afirma Carvajal Sánchez (2011); “la existencia de diversas formas y prácticas de *participación* que emergen de la organización de la sociedad civil como crítica y alternativa a las prácticas existentes. Estas formas muestran que la elaboración conjunta de políticas públicas de ordenamiento territorial es una vía que cada vez cobra más fuerza”. Teniendo en cuenta que existen municipios cuya vocación siempre ha sido netamente agrícola, por lo cual las comunidades que allí viven sienten temor, en unas ocasiones infundados y en otras reales, de un cambio en sus actividades cotidianas, por lo que se recomienda que las autoridades mineras y locales eduquen imparcialmente en el tema a las comunidades con el objetivo de aumentar la capacidad técnica de las mismas, para que tengan argumentos en su decisión.

4.3 Lineamiento en Propiedad y Derecho a la Tierra

El primer lineamiento de mitigación se enfoca al tema del *reasentamiento involuntario* de las comunidades que habitan una región donde se determina la existencia de recursos minerales, ya que las empresas encargadas de la actividad minera deben comprar los inmuebles, en los cuales se realizara la explotación y la operación misma. Los minerales existentes en el suelo o el subsuelo son de propiedad del Estado Colombiano sin importar los derechos de propiedad, posesión o tenencia de la tierra donde se encuentren, lo que permite adelantar procesos de expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles, produciendo *reasentamientos involuntarios* de las comunidades que allí viven, en caso en que las empresas o el Estado no realice un acompañamiento adecuado a la relocalización. Por lo cual se recomienda incorporar un enfoque de derechos humanos a los procesos de adquisición de tierras (Velasco, 2014), para mitigar los conflictos generados por reasentamientos involuntarios o desalojo forzado a las comunidades.

El enfoque de derechos humanos se logra al incorporar las tres dimensiones, por parte de empresas que realizan la actividad minera, en sus prácticas de adquisición de tierras, estas son propuestas por Velasco (2014); *legitimidad, responsabilidad social y transparencia*. Dimensiones extraídas de la literatura internacional desarrollada por Naciones Unidas, ACNUR y el Banco Mundial, entre otros. Las tres variables representan, la clasificación en una buena práctica o mala práctica en la adquisición de la tierra, de la siguiente manera; 1) legitimidad: si existe o no consentimiento de venta. 2) Responsabilidad social: indemnización por lucro cesante, la relocalización a un nuevo hogar y la financiación de nuevos proyectos productivos. Y 3) Transparencia: Verificación de la tradición del inmueble e información a las autoridades de adquisiciones de tierras ilegales (Ver Tabla 10). Se aconseja que la incorporación de estas dimensiones en las metodologías de adquisición predial de las empresas mineras, sea regulada a través de la norma, de manera que las autoridades en materia de actividad minera puedan reglamentar este tipo de procedimientos, buscando siempre la menor afectación a las comunidades.

	Buena práctica	Mala práctica
Legitimidad	Consulta para obtener consentimiento de venta	i. Expropiación y desalojo ii. Expulsión del territorio y desplazamiento forzado
Responsabilidad social	Plantear como oferta de negociación la indemnización por lucro cesante, la relocalización a un nuevo hogar con servicios públicos domiciliarios y la financiación de nuevos proyectos productivos.	Reducir el proceso de negociación a la mera compra del lote por precios mayores al avalúo comercial (precio minero).
Transparencia	Verificar la tradición del inmueble con diferentes agencias estatales: incoder, Oficina de Instrumentos y Registro Público y notaría.	La verificación de la tradición del inmueble se reduce a una sola agencia estatal.
	Informar a las autoridades judiciales sobre casos de adquisición de tierras por lavado de activos, especulación y apropiación indebida de terceros.	Se inician negociaciones de compra-venta con testaferros y propietarios de mala fe.

Tabla 10: tres dimensiones en las prácticas de adquisición de tierras. Fuente: (Velasco, 2014).

El Segundo lineamiento se enfoca hacia el derecho de la *restitución de tierras* que tienen las víctimas del conflicto armado, quienes fueron desplazadas forzosamente y abandonaron sus terrenos. En este sentido la legislación, protege estos inmuebles, al declarar la anulación de concesiones o títulos otorgados en el marco de la actividad minera. Por lo cual se sugiere, en la misma línea de la Corte Constitucional, mediante su *Sentencia C-035*, que aunque existan Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE), siempre la prioridad corresponde a la reparación integral de las víctimas en su

derecho a la restitución de tierras originalmente despojadas. Siendo la última opción la compensación a un predio de similares condiciones. También es recomendable crear metodologías y procedimientos que forjen garantías legales para que los terrenos una vez restituidos no puedan ser comprados o expropiados por la existencia de recursos naturales en estas zonas, ocurriendo reasentamiento involuntario de las comunidades.

4.4 Lineamiento de Determinantes Ambientales

Las determinantes ambientales usadas para el ordenamiento territorial por las autoridades locales, abarcan temas amplios tales como el uso del suelo en aspectos ambientales, manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en las zonas marinas y costeras, áreas protegidas, áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales y Prevención de amenazas y riesgos naturales. El ordenamiento del territorio en términos ambientales debe girar en torno a estos aspectos.

Por su parte la actividad minera, desde el código de minas reconoce como áreas excluidas de minería las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales (con sustracción), además de algunas áreas protegidas como paramos y humedales protegidos por la convención Ramsar. Aunque se ha dispuesto legalmente que la enumeración de estas áreas no pueda tener carácter de restrictivo, por lo cual la autoridad ambiental puede declarar y delimitar otras áreas que considere de protección para el ambiente.

Las determinantes ambientales consideradas para el ordenamiento del territorio, están enfocadas a orientar el desarrollo del territorio de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente (*Ley 388, 1997*), fomentando de esta manera el desarrollo sostenible. Tanto así que dichas *determinantes ambientales* contienen las *áreas excluidas de minería* en materia ambiental, que se reconocen desde el código minero y más variables que deberían ser contempladas por este, siendo las autoridades ambientales las que declaran, definen y delimitan el factor ambiental en ambos ámbitos, en el ordenamiento territorial como en la actividad minera.

En este sentido se recomienda que las determinantes ambientales, reconocidas como superiores para al ordenamiento territorial, sean incorporadas al código minero. Es decir que las *áreas excluidas de minería*, en el mismo sentido que lo indica la corte constitucional, no sean restrictivas a otras, sino por el contrario abarquen la mayoría de variables ambientales, garantizando el desarrollo sostenible de los territorios.

Como ya se mencionó son las autoridades ambientales las que determinan; el uso del suelo en aspectos ambientales, manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en las zonas marinas y costeras, áreas protegidas (Páramos, humedales, ciénagas, manglares, etc.), áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales, Prevención de amenazas y riesgos naturales. Encontrándose dentro de estas las *áreas excluidas de minería*. Al usar las mismas determinantes ambientales para los dos aspectos (Minería y O.T) se genera la articulación entre estos, tratando de mitigar los conflictos territoriales generados por el no reconocimiento entre estas materias.

4.5 Lineamiento en Cierres de Minas, PAM y Ordenamiento Territorial

Con la nueva visión de la jurisprudencia colombiana en cuanto a la participación real y efectiva de las autoridades locales, es claro que las municipalidades tienen

participación en los cierres de minas legalmente constituidas. Como es reconocido en los criterios fundamentales para el cierre de minas por el Ministerio de Minas, donde uno de los actores, son los gobiernos locales y sus autoridades agrarias y de planeación de uso del territorio. Con el objeto de adoptar recuperación de impactos ambientales, incorporar necesidades de la comunidad y finalmente determinar usos alternativos de los inmuebles.

Pero no solamente la participación de la autoridad local debería ser reconocida hasta el final del proceso de la actividad minera, es decir en el cierre de la mina, sino desde el inicio de las mismas a través del uso del suelo existente en el área. La recomendación en esta materia es avanzar, hacia el reconocimiento de participación de las autoridades locales en cuanto a reglamentación del uso de los suelos de sus territorios, sin que se imponga el uso de explotación de recursos, sino más bien se articulen y acuerden estas visiones para una correcta planificación hacia el futuro, al terminar la explotación del recurso, y puedan ser aplicados con más eficiencia los criterios fundamentales de cierre en cuanto a recuperación ambiental, usos del territorio, factores estéticos del paisaje, impactos sociales y económicos.

Por otro lado en términos de cierres no adecuados de minas legalmente constituidas, las cuales generan Pasivos Ambientales Mineros, que producen impactos ambientales y socio-económicos, en la calidad de vida y la salubridad. No existe claridad sobre quién debe asumir la responsabilidad de los mismos en cuanto a intervención de estas áreas, sin embargo el riesgo es alto para la población allí ubicada. En este sentido la recomendación es que las autoridades locales identifiquen y caractericen estas áreas de Pasivos Mineros, declarando estas zonas en condición de riesgo de desastres, no obstante la gestión de este riesgo debe ser asumida por la autoridad minera, si se quiere focalizando recursos a través de los gobiernos locales. Entendiendo que es la autoridad minera quien asigna los títulos de concesión minera y por tanto tiene la responsabilidad de hacer seguimiento, fiscalizar y penalizar las diferentes etapas de la actividad minera.

4.6 Lineamiento de Paisajes Culturales y Actividad minera

La declaratoria en el 2011 del Paisaje Cultural Cafetero por la UNESCO, como paisaje cultural productivo, representa un cambio de visión en el territorio respecto a la actividad minera. Ya que el Comité de Patrimonio Mundial sugirió “No autorizar ninguna actividad minera dentro de la propiedad y de sus alrededores inmediatos”, respecto a paisajes culturales. Es decir que la UNESCO recomienda no realizar actividades mineras en los sitios considerados de patrimonio cultural incluidos en sus listas, ya que la consideran una actividad que amenaza los paisajes culturales de Valor Universal Excepcional de la humanidad (Saldías Barreneche, 2015). No obstante antes de que existiera la declaratoria en el 2011 ya existían títulos mineros dentro de las 348 mil hectáreas que componen el PCC, y estos títulos no pueden ser cancelados, ni afectados por la autoridad minera, amparados en la legislación minera actual del país.

A nivel del ordenamiento territorial el enfoque también fue cambiado desde el 2011, ya que los planes de Ordenamiento Territorial en los 51 municipios que conforman el PCC, se actualizaron o están siendo actualizados, incorporando el Patrimonio Cultural de la Nación como uno de los determinantes, ver Tabla 8. Ya que las orientaciones de usos y ocupación de sus territorios reglamentadas en estos anteriores Planes no estaban armonizadas a las nuevas normatividades para el Paisaje Cultural. Dicha situación hace que el territorio ocupado por el PCC se convierta en una zona muy vulnerable a procesos de desarrollo que no le aporten a su sostenibilidad (Conpes 3803, 2014).

Por su parte el código minero determina que las zonas de especial interés arqueológico, histórico o *cultural*, son zonas de minería restringida, es decir áreas las cuales tendrán cierto condicionamiento para poder realizar exploraciones o explotaciones mineras. En el caso de estas áreas, los permisos son concedidos por la autoridad competente, siendo el Ministerio de cultura (*Ley 685*, Artículo 35º, 2001).

El Estado Colombiano ha realizado planes de acción en estos sentidos, intentando articular las autoridades mineras, de patrimonio cultural y ambientales. Sin embargo el Comité de Patrimonio Mundial es claro en “No autorizar ninguna actividad minera dentro de la propiedad y de sus alrededores inmediatos”, aunque los títulos mineros concesionados antes de la declaratoria no pueden ser cancelados, ni afectados por la autoridad minera y seguiran su transcurso normalmente bajo las condiciones inicialmente pactadas. Sin embargo se recomienda que las áreas actualmente en proceso de solicitud que son mas de 123 mil hectareas, representando el 35% del PCC, sean suspendidas temporalmente hasta que se determine tecnicamente la afectación real de los diferentes tipos de minería, ya que según las mesas de trabajo entre Ministerio de cultura, ambiente, minas, Agencia Nacional de Minería y las Corporaciones Autónomas Regionales, identificaron que la minería a cielo abierto genera impactos irreparables al Paisaje Cultural Cafetero, pero por otro lado la minería subterránea puede ser mitigable según el volumen de la explotación (Velandia, 2015). También es aconsejable usar los Planes de Ordenamiento Territorial como instrumento articulador, ya que mediante estos se regula el uso del suelo, teniendo en cuenta determinantes ambientales y de patrimonio cultural, buscando el desarrollo sostenible.



Tabla 11: Determinante de Patrimonio Cultural. Fuente: (*Ley 388*, 1997)

5. CONCLUSIONES

- ❖ La desarticulación entre la regulación del uso del suelo mediante el Ordenamiento Territorial, y la actividad minera (Código de minas) generan conflictos territoriales de tipo: 1. *sociales y políticos*; Competencias Territoriales en la Actividad Minera, Consultas Populares y derecho a la tierra. 2. *Ambientales*: Actividad minera en áreas protegidas, Cierres de Minas y Pasivos Ambientales Mineros. 3. *Culturales*: Paisajes Culturales y Actividad minera.
- ❖ Se recomienda a las autoridades mineras y ambientales reconocer las competencias de las autoridades locales al establecer zonas del territorio que queden excluidas de minería, teniendo participación real y efectiva en la determinación de las mismas, mediante los planes de ordenamiento territorial.
- ❖ Es aconsejable que las autoridades mineras, reconozcan el carácter de obligatoriedad que tienen las consultas populares relacionadas con la actividad minera en los territorios y procurar su reglamentación por medio del ordenamiento territorial con la reglamentación del uso del suelo. Lo que se traduce en un ordenamiento del territorio de carácter ascendente realizado por la población que habita aquellos territorios, fomentando la planificación desde lo local.
- ❖ Se sugiere incorporar un enfoque de derechos humanos a los procesos de adquisición de tierras, por parte de las empresas que desarrollen la actividad minera, para mitigar los conflictos generados por reasentamientos involuntarios o desalojo forzado a las comunidades. Esto se logra si se con tres dimensiones, 1) *legitimidad*: consentimiento de venta. 2) *Responsabilidad social*: indemnización por lucro cesante, la relocalización a un nuevo hogar y la financiación de nuevos proyectos productivos. Y 3) *Transparencia*: Verificación de la tradición del inmueble e información a las autoridades de adquisiciones de tierras ilegales.
- ❖ Los inmuebles objeto de procesos de restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, son protegidos al declarar la anulación títulos mineros. Sin embargo es recomendable crear metodologías y procedimientos que forjen garantías legales para que los terrenos una vez restituidos no puedan ser comprados o expropiados por la existencia de recursos naturales en estas zonas, ocurriendo reasentamiento involuntario de las comunidades.
- ❖ Se sugiere que las determinantes ambientales, usadas en el ordenamiento territorial, sean incorporadas al código minero. Al usar las mismas determinantes ambientales para los dos aspectos (Minería y O.T) se genera la articulación entre estos, tratando de mitigar los conflictos territoriales generados por el no reconocimiento entre estas materias.
- ❖ Los gobiernos locales y sus autoridades agrarias y de planeación de uso del territorio son actores principales para un adecuado cierre de minas, ya que estas logran incorporar necesidades de la comunidad y finalmente determinar usos alternativos de los inmuebles.
- ❖ Para los cierres no adecuados de minas, las cuales generan Pasivos Ambientales Mineros, que producen impactos ambientales y socio-económicos, se recomienda que las autoridades locales identifiquen y

caractericen estas áreas, declarando estas zonas en condición de riesgo de desastres, no obstante gestión de este riesgo debe ser asumida por la autoridad minera.

- ❖ Los títulos mineros concesionados antes de la declaratoria por Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO como Paisaje Cultural Cafetero sobre 348 mil hectáreas, no pueden ser cancelados, ni afectados por la autoridad minera. No obstante las áreas actualmente en proceso de solicitud que son más de 123 mil hectáreas, representando el 35% del PCC, es aconsejable que sean suspendidas temporalmente hasta que se determine técnicamente la afectación real de los diferentes tipos de minería. Ya que inicialmente se encontró que la minería a cielo abierto genera impactos irreparables al Paisaje Cultural Cafetero, pero por otro lado la minería subterránea puede ser mitigable según el volumen de la explotación.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo No. 008.* (2012). Concejo Municipal de Támesis. Recuperado a partir de <http://tamesis-antioquia.gov.co/apc-aa-files/37626565663062323564613964343138/008-por-medio-del-cual-se-crea-la-proteccion-especial-del-territorio-en-tmesis-y-se-prohiben-algunas-practicas.docx.pdf>
- Arango, J. (2014). *Proyecto de minería de oro la Colosa, identificación ambiental de la zona de explotación y sus impactos*. Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado a partir de <http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/13504/1/ArangoMendozaJulianAndres2014.pdf>
- Arango, M., & Olaya, Y. (2012). Problemática de los pasivos ambientales mineros en Colombia. *Gestión y Ambiente*. Recuperado a partir de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/36286/43158>
- Blanco, J., & Sanclemente, G. (2014). Instituciones, Capacidades y Competencias de las Autoridades Ambientales. En *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero* (pp. 103-132). Recuperado a partir de <http://www1.upme.gov.co/plan-nacional-de-ordenamiento-minero-pnom>
- Cardona, F. R. (2011). Paisaje Cultural Cafetero : aspectos teóricos y metodológicos de una experiencia práctica. *Boletín Ambiental*, 98, 1-12. Recuperado a partir de <http://www.bdigital.unal.edu.co/49114/>
- Carvajal Sánchez, N. I. (2011). Enfoques ascendente y descendente del ordenamiento en Colombia. *Cuadernos de Geografía*, 20(1), 21-28. Recuperado a partir de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/23064/36706>
- Conpes 3803.* (2014). Departamento Nacional de Planeación. Política Para La Preservación Del Paisaje Cultural Cafetero De Colombia. Recuperado a partir de <http://paisajeculturalcafetero.org.co/static/files/Conpes1.pdf>
- Consejo de Estado.* (2010). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Copiar N° único de radicación: 11001032400020050018501. 18 de marzo de 2010. Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Recuperado a partir de <http://www.consejodeestado.gov.co/consultasexternas.php>
- Consejo de Estado.* (2015). Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección primera. Copiar N° único de radicación: 11001032400020150016300. 25 de junio de 2015. Consejero ponente: Guillermo Vargas-Ayala. Recuperado a partir de <http://lamineria.com.co/lombia/wp-content/uploads/2015/07/suspension-decreto-2691-de-2014.pdf>
- Contraloría General de la República. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. (Instituto de Estudios del Ministerio Público, Ed.). Bogotá. Recuperado a partir de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla-descentralizacion.pdf>

- Correa Cruz, J. V. (2012). *Ordenamiento territorial para la adecuada gestión y explotación del recurso minero: ¿ausencia instrumental o falta de aplicabilidad? el caso del carbón en el municipio de la Jagua de Ibirico*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado a partir de <http://www.bdigital.unal.edu.co/9957/>
- Decreto 0934*. (2013). El Presidente de La República de Colombia. Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53052>
- Decreto 2691*. (2014). El Presidente de La República de Colombia. Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60227>
- Fuentes, A. P. (2012). Legislación minera en Colombia y derechos sobre las tierras y los territorios. En *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 215-232). Recuperado a partir de http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Ambienta/Toro-Catalina_Mineria_territorio_y_conflicto_en-Colombia_noviembre2012.pdf
- Garcés, M., & Rapalino, W. (2015). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11(1), 52-62. Recuperado a partir de <http://www.scielo.org.co/pdf/jusju/v11n2/v11n2a05.pdf>
- Junceda Moreno, J. (2001). *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*. (Civitas, Ed.). Recuperado a partir de <http://biblos.javeriana.edu.co/uhtbin/cgiirsi/?ps=umtVCk3cxo/B-GENERAL/148850080/13>
- Ley 136*. (1994). El Congreso de la República de Colombia. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>
- Ley 1448*. (2011). El Congreso de Colombia. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>
- Ley 1454*. (2011). Congreso de Colombia. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210>
- Ley 1753*. (2015). El Congreso de la República de Colombia. por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país». Recuperado a partir de http://sidegap.com.co/sitio/wp-content/uploads/2015/06/plan_nacional_desarrollo.pdf
- Ley 388*. (1997). Colombia: Congreso de Colombia. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

- Ley 685. (2001). El Congreso de Colombia. Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9202>
- MinCultura. (2011). *Paisaje cultural cafetero un paisaje cultural productivo en permanente desarrollo*. Ministerio de Cultura. Federación Nacional de Cafeteros. Recuperado a partir de <http://www.mincultura.gov.co/areas/patrimonio/publicaciones/Documents/C-Paisaje Cultural Cafetero.pdf#search=Paisaje cultural cafetero un paisaje cultural productivo en permanente desarrollo>
- MinCultura. (2012). *Guía para la incorporación del Paisaje Cultural Cafetero en la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial*. Ministerio de Cultura. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Federación Nacional de Cafeteros. Recuperado a partir de http://paisajeculturalcafetero.org.co/static/files/cartilla_pot.pdf
- MinMinas. (2002). *Guía Minero Ambiental de Explotación*. Ministerio de Minas y Energía. Ministerio del Medio Ambiente. Recuperado a partir de <http://www.simec.gov.co/Portals/0/Documental/1161.pdf>
- MinMinas. (2016). *Política Minera de Colombia*. Recuperado a partir de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/Pol%C3%ADtica+Minera+de+Colombia+final.pdf/c7b3fcad-76da-41ca-8b11-2b82c0671320>
- MinMinas, & UIS. (2014). *Estudio diagnóstico sobre las áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono en algunos municipios de los departamentos de Chocó, Santander y Valle del Cauca*. Ministerio de Minas y Energía. Universidad Industrial de Santander.
- MinMinas, & UNAL. (2014). *Metodología para la intervención de áreas afectadas por actividades mineras en estado de abandono en Colombia*. Ministerio de Minas y Energía. Universidad Nacional de Colombia.
- OCMAL. (2012). *Legislación Minera en el Derecho Comparado, Los casos de: Chile, Ecuador, Perú, Guatemala y El Salvador*. Recuperado a partir de <http://www.conflictosmineros.net/agregar-documento/publicaciones-ocmal/derechocomparadoocmal/download>
- Ospina, E., & Molina, J. (2014). Legislación colombiana de cierre de minas. ¿Es realmente necesaria? *Boletín de Ciencias de la Tierra*. Recuperado a partir de <http://www.bdigital.unal.edu.co/38191/1/40680-193451-1-PB.pdf>
- Padilla, C. (OCMLA). (2012). Minería y conflictos sociales en América Latina. En *Minería, territorio y conflicto en Colombia* (pp. 37-58). Recuperado a partir de http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Ambienta/Toro-Catalina_Mineria_territorio_y_conflicto_en-Colombia_noviembre2012.pdf
- Rodríguez, C., & Güiza, L. (2015). El papel de las autoridades territoriales en la definición de zonas exclusión o restricción minera. *Vniversitas, núm. 131*, 323-362. Recuperado a partir de <http://www.redalyc.org/pdf/825/82544254009.pdf>

- Saldías Barreneche, C. (2015). Estudio para la evaluación de impacto ambiental, social, económico, político y cultural de la actividad minera en el paisaje cultural cafetero. En *Informe sobre el impacto de la minería en el paisaje cultural cafetero de Colombia 2011-2015* (pp. 130-339). Recuperado a partir de https://www.researchgate.net/publication/274075213_INFORME_SOBRE_EL_IMPACTO_DE_LA_MINERIA_EN_EL_PAISAJE_CULTURAL_CAFETERO_DE_COLOMBIA_2011-2015
- Sentencia C-035*. (2016). Corte Constitucional. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>
- Sentencia C-123*. (2014). Corte Constitucional. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>
- Sentencia C-273*. (2016). Corte Constitucional. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-273-16.htm>
- Tiempo. (2008, agosto 30). 30 por ciento de mina de carbón a cielo abierto más grande de Latinoamérica es de narcoparamilitar. *El Tiempo*. Recuperado a partir de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4492514>
- UPME. (2014). Plan Nacional de Ordenamiento Minero. Recuperado a partir de http://www.upme.gov.co/Normatividad/Upme/2014/PNOM_EN_EXTENSO.PDF
- Velandia, C. (2015). *Informe sobre el impacto de la minería en el paisaje cultural cafetero de Colombia 2011-2015*. Recuperado a partir de https://www.researchgate.net/publication/274075213_INFORME_SOBRE_EL_IMPACTO_DE_LA_MINERIA_EN_EL_PAISAJE_CULTURAL_CAFETERO_DE_COLOMBIA_2011-2015
- Velasco, J. D. (2014). Negociando la tierra: empresas extranjeras, minería a gran escala y derechos humanos en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 289-314. Recuperado a partir de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/2943/2383>
- Vergara, C., González, A., & González, C. (2013). Evaluación de impacto ambiental y estudios previos a una valoración contingente. Caso la Colosa, Cajamarca, Tolima, Colombia. *Ensayos de economía*, (42), 191-222.