

La concesión minera en Colombia: un análisis ecológico desde el marco normativo

The Mining Concession in Colombia: An Ecological Analysis from the Legal Framework

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.39.9764>

Resumen

Colombia era el país con mayores reservas de carbón de América del Sur para el año 2014. Esto refleja la importancia del sector minero para el desarrollo y el crecimiento económico del país. Sin embargo, debe existir un equilibrio entre la explotación de los recursos minerales y la protección de los recursos naturales, ya que la intervención de operaciones mineras a gran escala afecta las dinámicas culturales y sociales de los territorios. Este trabajo busca analizar el marco normativo que establece la concesión para la práctica de la minería en Colombia y los criterios que fundamentan la explotación racional de los recursos naturales dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible, y conocer si en la práctica su aplicabilidad es eficaz. Con este propósito se utiliza un método analítico-descriptivo, que consiste en dar cuenta de un fenómeno social en términos de su empiricidad. Se concluye que a pesar de que la ley parte del supuesto fundamental de sostenibilidad y responsabilidad para con el medioambiente a través de una práctica articulada con las autoridades ambientales y la comunidad, en su desarrollo y ejecución se omite este principio.

Palabras clave: concesión minera, desarrollo sostenible, marco normativo, constitución política colombiana.

Abstract

Colombia is considered one of the most important mining countries in Latin America, for 2014 it was estimated as the country with the largest coal reserves in South America; which reflects the importance of the mining sector for the development and economic growth of the country. However, there must be a balance between the exploitation of mineral resources and the protection of natural resources, since the intervention of large-scale mining operations affects the cultural and social dynamics of the territories in which they operate. This work seeks to analyze the regulatory framework that establishes the concession for the practice of mining in Colombia and the criteria that support the rational exploitation of natural resources within a comprehensive concept of sustainable development, and to know if its applicability is effective in practice. For this purpose, the analytical-descriptive method is used, which consists of accounting for a social phenomenon, in terms of its empirical nature. We conclude that despite the fact that the law is based on the fundamental assumption of sustainability and responsibility towards the environment through a practice articulated with the environmental authorities and the community, this principle is omitted in its development and execution.

Keywords: Mining concession, sustainable development, regulatory framework, Colombian political constitution.

Juliana Paola Díaz Quintero

Doctoranda en Filosofía de la Universidade Federal de Uberlandia/Brasil. Magíster en Filosofía de la Universidade Federal de Uberlandia, Filósofa de la Universidad del Atlántico. julianadiazquintero22@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-7810-6364>.

Guillermo Arturo Ariza Vásquez

Abogado titulado de la Corporación Universitaria Rafael Núñez. Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Corporación Universitaria Americana.

Como citar:

Díaz, J. P. & Ariza, G. A. (2022). La concesión minera en Colombia: un análisis ecológico desde el marco normativo. *Advocatus*, 19(38), 107-120. <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.39.9764>



Open Access

Recibido:

08/09/2022

Aceptado:

25/11/2022

Este trabajo busca analizar el marco normativo que establece la concesión para la práctica de la minería en Colombia y los criterios que fundamentan la explotación racional de los recursos naturales. Posteriormente, se analiza si en la práctica su aplicabilidad es eficaz.

En este estudio se utiliza el método analítico-descriptivo, que consiste en dar cuenta de un fenómeno social, en términos de su empiricidad. En ese sentido, se parte del análisis, la recolección y la descripción de datos históricos o recientes, específicos o generales. Se parte de una lectura general del marco normativo referente a la concesión minera y se toman como ejemplos fundamentales de análisis la consulta popular para decir No al proyecto La Colosa de la empresa Anglo Gold Ashanti, en el municipio de Cajamarca, y lecturas referentes a diversas consultas populares que dan cuenta del incremento de este fenómeno en regiones con afectaciones ambientales severas o amenazadas por la minería en el país.

La siguientes es la estructura del trabajo. El tema central es la concesión minera en Colombia: un análisis ecológico desde el marco normativo. Se evalúa la eficacia de la Ley 685 del 2001, en lo referente al cumplimiento de las normas de explotación racional y sostenible. Este apartado expone de forma general el contenido de esta ley, sus características y criterios para la explotación minera en el país, analizando de forma crítica y analítica si cumple con las condiciones previas para garantizar el menor impacto sobre el medioambiente. Así mismo, se estudia la adjudicación de

títulos, un punto crítico de la Ley 685 que contradice la lógica de conservación y actividad minera sostenible. Otro tema que se trata es la importancia del Decreto 1320 de 1998, que reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio y la sentencia SU 095 de 2018 para las consultas populares, la cual se presenta como una alternativa jurídica y social para hacerle frente a las carencias encontradas en la ley 685. Esta sentencia analiza la participación ciudadana y las consultas previas como alternativas para frenar la intromisión inapropiada de agentes externos en los territorios de minorías étnicas o de comunidades campesinas. Se describe a las consultas populares con fundamento normativo en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

En las últimas décadas, la actividad minera en Colombia ha crecido considerablemente, debido al incremento de los precios internacionales, el interés de inversionistas extranjeros y el nuevo marco político impulsado por los gobiernos para atraer a dichos inversionistas, lo cual ha hecho de este sector un pilar fundamental para el crecimiento económico, una oportunidad para generar empleos y los ingresos que requiere el país para avanzar en infraestructura.

La apuesta oficial desde la década de los noventa ha sido otorgar plena seguridad jurídica

a la inversión extranjera para el fomento del sector minero energético, estrategia que se intensificó en los dos periodos del presidente Álvaro Uribe, bajo la modalidad de incentivos y pactos tributarios de largo plazo en favor del capital privado. El actual gobierno de Juan Manuel Santos declaró a la minería como una de las locomotoras que impulsarán el desarrollo y la prosperidad, lo que se ha reflejado en mayores esfuerzos para dar el empuje necesario al sector. (Martínez, Peña, Calle y Vásquez, 2013).

Durante la administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) se reformó el antiguo Código Minero con la promulgación de la Ley 685 de 2001, que actualmente rige este sector en el país. Esta reforma surgió por la necesidad de ajustarlo a la Constitución de 1991, a las leyes que la reglamentan y a las presiones por parte de las empresas privadas y los gremios para que se modificara, ampliando las posibilidades de acción para el sector privado. Desde 1996, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) apoyó con asistencia técnica al gobierno colombiano en un proyecto para dicha reforma (Mining Watch Canadá y Censat, 2009). En 1997 se celebró un convenio entre el Ministerio de Minas y Energía y el Canadian Energy Research Institute (CERI) para asesorar la formulación de políticas y normativa minera en Colombia (Martínez, Peña, Calle y Vásquez, 2013). El resultado fue el diseño del nuevo Código de Minas, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 685 de 2001, que en su artículo primero estipula:

Fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país. (Ley 685 de 2001)

Sobre esa aparente “forma armónica, esos principios y normas de explotación racional” de los recursos naturales es en la que este trabajo pretende comenzar el debate, partiendo de una premisa fundamental: en la práctica se cometen diversas violaciones a los derechos humanos y un detrimento sin límites de los recursos naturales, una afectación a los ecosistemas estratégicos para la supervivencia de las poblaciones afectadas y un impacto en sus dinámicas sociales y culturales. Según algunos expertos, el Código de Minas contraría algunos principios constitucionales, como definir una reglamentación propia para el manejo ambiental, desconociendo la Ley 99 de 1993, la Ley General Ambiental del país y mermando el papel del Estado en la regulación y fiscalización de dicho sector. Cabe mencionar que la redacción de varios decretos reglamentarios estuvo asesorada por abogados de diversas compañías mineras.¹

¹ Según Mining Watch Canada y Censat (2009), entre estas estaban Holcim, Cemex y Ladrillera Santafé.

Existen diversos elementos que merecen la reflexión y el debate, sobre todo en lo que respecta al incumplimiento de las normas de “explotación racional y sostenible” por parte de los inversionistas extranjeros y de la propia institucionalidad, al no ejercer de forma responsable la fiscalización, la investigación y las sanciones ambientales sobre la actividad minera. Las comunidades campesinas, los grupos indígenas y afrodescendientes son quienes más han padecido las consecuencias de dichas prácticas. Entre estas problemáticas sobresalen el riesgo a la salud humana en razón del consumo de aguas contaminadas, la inhalación de gases de mercurio, la afectación a la seguridad alimentaria y un abuso sin control de los recursos naturales que ocasiona daños irreparables. Un estudio de la Defensoría del Pueblo evidencia que existen seis regiones afectadas por la actividad minera: Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Bolívar y Caldas (Defensoría del pueblo, 2016).

Contrario a lo que plantea la Constitución respecto a la explotación de recursos de forma responsable, se tiene una actividad minera sin control. La ley 685 simplifica los trámites y flexibiliza los procedimientos para la gran industria, que van en detrimento de los derechos humanos y ambientales. Por su parte, el Código de Minas:

Declara zonas mineras indígenas y de comunidades negras y exige la participación de dichas comunidades en la propuesta de exploración/explotación de particulares. Da prelación a las comunidades indígenas para la

otorgación del título y lo entrega a nombre del grupo y no de particulares. Otorga el derecho al desarrollo de la minería tradicional a estos pueblos, siempre y cuando “las correspondientes autoridades comunitarias hagan uso de su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar estas tierras”; de lo contrario, pasarán a ser de interés público y el Estado puede darlas a concesión de particulares. Esta condición transgrede el derecho de estas comunidades a decidir y llevar a cabo sus planes de vida y etno-desarrollo, pues prácticamente las obliga a realizar actividades de minería si no quieren que su territorio sea entregado en concesión a terceros. (Martínez, Peña, Calle y Vázquez, 2013)

En este orden de ideas, es urgente replantear la actividad minera en el país y reformular su normatividad, estableciendo verdaderos límites que permitan una real sanción de los crímenes ambientales y una reglamentación para la práctica responsable y sostenible, entendiendo la gravedad y el impacto que genera en los ecosistemas y en la salud de la población.

Para la realización del presente trabajo se revisaron y analizaron decretos, entrevistas, investigaciones periodísticas, ensayos, informes de organizaciones e instituciones gubernamentales, con el fin de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Se da cumplimiento al mandato constitucional de la Ley 658 del 2001 en lo que respecta a la explotación racional y sostenible de los recursos mineros en Colombia?

De ahí la importancia de indagar sobre el marco normativo que establece la concesión para la práctica de la minería en Colombia y sus criterios para la explotación racional de los recursos naturales, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible, y corroborar si en la práctica su aplicabilidad es eficaz.

1.1. Eficacia de la Ley 685 del 2001, en lo referente al cumplimiento de las normas de explotación racional y sostenible

El objetivo de la Ley 685 del 2001, por la cual se expidió el Código de Minas, es fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada, estimulando estas actividades para satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa, permitiendo que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.

En el capítulo III, *Zonas reservadas, excluidas y restringidas*, el artículo 34 afirma: Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan, conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Para producir estos efectos, estas zonas deben ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

No obstante, la ley da la opción a la autoridad minera, mediante un acto administrativo soportado por la autoridad ambiental, para que autorice la actividad extractiva en forma restringida en algunas de las zonas excluidas, exceptuando los parques.

Sin embargo, el código sólo exige la licencia ambiental para la etapa de explotación, desconociendo que en la fase de estudios previos, prospección y exploración también se generan impactos directos en la naturaleza y la población, los cuales quedan fuera del control de las autoridades estatales en la mayoría de los casos (el código anterior exigía licencia para todo el ciclo) (Martínez, Peña, Calle y Vásquez, 2013).

Diversos ejemplos reafirman que varias empresas mineras no se ajustan a los estándares constitucionales, ocasionando daños ecológicos irreparables a los ríos, el suelo, el aire y la salud. Quizá uno de los problemas fundamentales es la ausencia de un ordenamiento capaz de delimitar de forma seria y responsable las zonas en las que se puede ejecutar

dicha actividad sin generar detrimento en los ecosistemas.

Desde un punto de vista territorial, en 27 de los 32 departamentos del país se han presentado luchas asociadas con la extracción de recursos naturales. Aunque estas pugnas se concentran en los municipios donde se llevan a cabo las actividades extractivas, también se presentan en los puntos geográficos afectados por actividades complementarias, como el caso de los puertos de embarque. Por su parte, los actores vinculados en estos conflictos son principalmente campesinos, comunidades étnicas y asalariados de las mismas industrias extractivas. A su vez, estas demandas van dirigidas principalmente a las empresas mineras y en segundo lugar al Estado como facilitador del avance de la locomotora minera (Arboleada, Coronado y Cuenca, 2014).

Referente a la concesión de minas, el capítulo V define el contrato de concesión así:

Artículo 45. Definición. El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público. El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de

los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes.

Artículo 60. Autonomía empresarial. En la ejecución de los estudios, trabajos y obras de exploración, montaje, construcción, explotación, beneficio y transformación, el concesionario tendrá completa autonomía técnica, industrial, económica y comercial. Por tanto, podrá escoger la índole, forma y orden de aplicación de los sistemas y procesos y determinar libremente la localización, movimientos y oportunidad del uso y dedicación del personal, equipos, instalaciones y obras. Los funcionarios de la entidad concedente o de la autoridad ambiental, adelantarán sus actividades de fiscalización orientadas a la adecuada conservación de los recursos objeto de la actividad minera a cargo del concesionario, y garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene mineras y ambientales.

En los siguientes apartados se observa cómo no se cumple a cabalidad con lo establecido por la ley. Sin embargo, también es importante señalar que existen otros mecanismos para frenar la devastación y las consecuencias de una actividad extractiva irresponsable y sin control político.

1.2. La adjudicación de títulos, un agravante que incrementa la responsabilidad penal del Estado

Una de las mayores dificultades es la incapacidad institucional para hacer cumplir la ley.

Se desconoce por completo la importancia de las autoridades ambientales, las advertencias de los geólogos y comités ambientales al momento de conceder las licencias para la explotación minera. Según la Fundación Foro:

Desde el 2000 se ha experimentado el otorgamiento indiscriminado y de “manera sospechosa” de títulos mineros que, según Ronderos (2010), en su mayoría no cumplen con los requisitos mínimos en materia de regulación ambiental; además, se incrementó notoriamente el número de solicitudes en trámite -que a mayo de 2011 ascendía a 19.700. La forma de adjudicación de títulos -pocos requisitos para la propuesta, derecho de preferencia en la solicitud, no hay límite de solicitudes por persona natural o jurídica, ni requisito de un mínimo para el área solicitada- se ha prestado para asignar franjas muy pequeñas que son utilizadas para especulación. (Arboleda, Coronado y Cuenca, 2014)

Adicionalmente, a pesar de que la legislación ambiental protege de la minería a las zonas de parques y páramos, hace una década el gobierno otorgó 38 títulos (36.400 ha), ubicados en parques nacionales; 71 títulos (14.708 ha) sobre reservas forestales; 416 (106.118 ha) en páramos y 44 (9.013 ha) en áreas Ramsar (Pulido, 2011). Parece que uno de los factores que propició esta situación fue la facilidad para acceder a un contrato mediante la ventanilla.

Ante esta situación, la Corte Constitucional dictó la Sentencia C-443 de 2009, en la

que pidió al Ministerio de Ambiente y a las corporaciones autónomas regionales avanzar en la declaración y delimitación de las zonas excluidas de la minería y adoptar las medidas pertinentes para la protección de los páramos. Esto refleja la prevalencia de la actividad minera sobre el ejercicio de una política ambiental integral por parte del Estado (Arboleda, Coronado y Cuenca, 2014).

Algunos ejemplos regionales ilustran las trágicas consecuencias de una actividad minera irresponsable, de la mano con la ineficacia y la poca voluntad institucional, que privilegia los intereses económicos por encima del bienestar de las comunidades y del medioambiente. Casos históricos como el de Cerro Matoso (Córdoba), cuyas actividades extractivas han producido daños irreparables en el ecosistema y en la salud de quienes habitan dicho territorio, en el que la Corte emitió un fallo afirmando que la operación de esta empresa viola derechos fundamentales de los habitantes de esta zona; sin embargo, y a pesar del desastre, es posible la renovación de su licencia ambiental.

La extracción mineral ha generado distintas clases de enfermedades de tipo respiratorio, cardiovascular y dermatológico, entre otras. Enfermedades respiratorias y cutáneas, bebés llegando al mundo con deformaciones, mujeres que sufrían abortos espontáneos y personas con cáncer, todo sumado a la contaminación y al detrimento de los recursos naturales. (Semana, 2018)

La serranía de Macuira y el río Ranchería en la Guajira han sido trágicamente afectados por la extracción carbonífera por parte del Cerrejón. Las comunidades indígenas que habitan esta zona culpan a la empresa por el uso y desvío de las aguas del río, en el cual después vierten las aguas contaminadas. Tras la desviación y puesta en marcha del proyecto multipropósito del río Ranchería en el año 2010, el panorama que se visibiliza hoy en La Guajira es desolador.

De acuerdo con un informe de la Procuraduría, actualmente la represa no se utiliza, pues no está suministrando el líquido vital a las comunidades, ya que no se permite el paso del agua, y en cambio, únicamente está al servicio de los grandes arroceros y de la multinacional Carbones de El Cerrejón (Contagio Radio, 2017).

En Sibaté (Cundinamarca), la comunidad denuncia que la empresa italiana Comind S.A. lleva más de cinco años de explotación minera, causando graves impactos ambientales, sin que las autoridades tomen acción frente a esto. Debido a su cercanía con el río Muña, las fuentes hídricas se están viendo seriamente afectadas: “No tenemos el agua suficiente que teníamos hace cinco o seis años, ha disminuido mucho”, además “del polvo que hay en el aire”, que afecta a los pobladores por la extracción de la mina, indica el líder campesino, Giovanni Castillo, quien además agrega que esto también afecta a Fusagasugá y otros municipios aledaños (Contagio Radio, 2017).

Recientemente, el gobierno de Iván Duque pretendía autorizar la minería a gran escala en la zona cercana al páramo de Santurbán, desconociendo la importancia de este ecosistema para el planeta. En Latinoamérica existen 25 fondos de agua, que son alianzas entre el sector público y el privado para asegurar la conservación de recursos hídricos en la región. De estos, siete están en Colombia, que además cuenta con la mitad de los páramos andinos, ecosistemas de alta montaña que se caracterizan por ser esponjas de agua y son cruciales para el abastecimiento de millones de personas en varios países (France 24, 2020). Esto, que para los gobiernos representa una reactivación de la economía, para las comunidades significa una amenaza para su supervivencia y la destrucción de sus territorios.

Según Legis, la Ley 1333 de 2009, régimen sancionatorio ambiental, riñe con la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en el hecho de que las penas son relativamente bajas para el delito de explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, que se contempla en el artículo 338 del Código Penal. Lo cual, entre otros los factores, afecta el medioambiente, especialmente en los recursos geológicos, biológicos, hídricos, atmosféricos y socio-económicos, por la poca efectividad normativa (Equipo de redacción Legis, 2021).

En síntesis, el gobierno colombiano debe tomar cartas en el asunto, asumiendo la responsabilidad sobre sus ministerios y sancionando a las instituciones que violan los

mandatos constitucionales. No obstante, el panorama es desalentador cuando se estimula la inversión extranjera y nacional para explotar los recursos naturales en nombre de la productividad económica, sin consideración con el medioambiente y mucho menos para con sus comunidades.

1.3. Importancia del Decreto 1320 de 1998, por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio, y la sentencia SU 095 de 2018 para las consultas populares

La consulta previa encuentra su fundamento normativo en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Este convenio lo ratificaron solo 23 países, siendo Colombia el territorio donde más se ha desarrollado, además de ser el país con mayor cantidad de consultas previas en el mundo (Ayala, 2018).

La Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, democrática, participativa y pluralista, con autonomía de sus entidades territoriales (artículo 1), que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación (artículo 7). En este orden de ideas, es obligación del Estado garantizar los derechos de los ciudadanos, particularmente de las minorías étnicas y grupos minoritarios en condición de vulnerabilidad. El artículo 330 de la Constitución establece que los

territorios indígenas serán gobernados por autoridades propias, según sus tradiciones y costumbres, con la posibilidad de diseñar sus políticas de desarrollo económico.

La Carta establece que “la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”. El Decreto 1320 de 1998 reglamentó la consulta previa con comunidades indígenas y negras para los procesos de explotación de recursos naturales en sus territorios. En su artículo primero, establece que “la Consulta Previa tiene por objeto analizar el impacto económico, ambiental, social y cultural que puede ocasionarse a una comunidad indígena o negra por la explotación de recursos naturales dentro de su territorio”. Sin embargo, cuando estas consultas se ejecutan la mayoría de las veces suelen ser un simple trámite, que busca agilizar los procesos para la ejecución de proyectos.

Por otra parte, las recientes reformas al código no han sido suficientes para garantizar a las comunidades y sus territorios una práctica extractivista responsable, lo que ha ocasionado que las comunidades afectadas se organicen en movimiento populares que rechazan la actividad minera y, a través de herramientas jurídicas como las consultas previas, reclamen el derecho que tienen a decidir sobre sus territorios y a proteger sus recursos naturales.

Paralelo a estas consultas, aparece la figura de las consultas populares, que abarcan no sólo a los territorios indígenas y afrocolombianos, sino que se extiende hasta la diversidad de territorios y poblaciones del país, y que constituye un mecanismo de participación ciudadana para decidir sobre el futuro de sus territorios y el tipo de modelo económico y de desarrollo que quieren. El artículo 8 de la Ley 134 de 1994 define la Consulta Popular como:

La institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que este se pronuncie formalmente al respecto. (Ley 134, 1994, art.8)

En ese mismo sentido, cabe destacar que de acuerdo con el artículo 52 de la precitada ley, “Las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que se puedan contestar con un ‘SÍ’ o un ‘NO’” 12 (Ley 134, 1994, art. 52). Adicionalmente, la decisión de la ciudadanía expresada mediante el resultado de la consulta popular es de obligatorio cumplimiento. Para que esto pueda producirse, deben ser favorables al menos la mitad más uno de los sufragios válidos emitidos; además, la participación no debe ser menor a la tercera parte de los electores que compongan el respectivo censo electoral (Ramírez, 2016). La Corte Constitucional ha recalado contenidos mínimos del principio de autonomía territorial que otorga a los en-

tes territoriales aplicar la facultad de gestionar sus asuntos propios. Para la Corte Constitucional (1996):

El núcleo esencial de la autonomía está constituido, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar, encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan. (Corte Constitucional, sentencia C – 535, 1996)

En el año 2017, los habitantes de Cajamarca (Tolima), mediante una consulta popular, le dijeron “No” a la minería de oro en su territorio. Dicha consulta rechazó el proyecto La Colosa de la empresa Anglo Gold Ashanti, con una votación arrolladora del 97 % de las 6.100 personas que participaron en dicha consulta. Le dijeron ‘No’ a la construcción en su territorio de la que habría sido una de las explotaciones de oro a cielo abierto más grandes del mundo (*Semana*, 2018).

Durante este mismo año, y de acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, se realizaron siete consultas populares: Cundinamarca (2), Santander (2), Quindío (1), Meta (1) y Tolima (1). Proyectos de hidrocarburos y minería

fueron los principales motivos para que los municipios llevaran a cabo estas consultas (La República, 2018). Según la Fundación Foro, los departamentos de Antioquia, La Guajira y Quindío registran cuatro consultas cada uno. Tres consultas pasaron el umbral en Antioquia y dos lo alcanzaron en La Guajira y Quindío, incluida la consulta que se realizó sobre la conveniencia de desarrollar proyectos y actividades de minería de metales, efectuada en 2017 en el municipio de Pijao (Quindío.) En ese mismo año, se realizaron dos consultas en Santander (Jesús María y Sucre) sobre actividades extractivas (Foro, 2019).

Según estos informes, la tendencia histórica durante este periodo demuestra un incremento de la participación ciudadana. La Ley 1757, que reconoce la Consulta Popular como una vía institucional para la participación ciudadana en las decisiones colectivas, se proyecta como una posible salida para abordar las problemáticas en materia de extractivismo y minería que aqueja a distintas comunidades. A juzgar por la importancia que cobra la consulta popular en el último año examinado, en el que se alcanzó ampliamente el umbral de participación –en promedio por encima del 47 % de la participación electoral en los siete casos– es contundente el rechazo a las actividades extractivas (98 %) (Foro, 2019). En ese sentido, las consultas populares podrían ser una esperanza política de inclusión y representación de los ciudadanos y ciudadanas que abogan por la defensa y el derecho a la protección de sus recursos naturales.

2. CONCLUSIONES

Sobre la eficacia de la Ley 685 del 2001, se concluye que a pesar de que la ley parte del supuesto fundamental de sostenibilidad y responsabilidad para con el medioambiente, mediante una práctica articulada con las autoridades ambientales y la comunidad, en su desarrollo y ejecución se omite este principio.

La actividad minera de algunas empresas no se ajusta a los estándares constitucionales y los daños ecológicos a los ríos, suelos, el aire y la salud son irreparables. Quizá uno de los problemas fundamentales es la ausencia de un ordenamiento capaz de delimitar de forma seria y responsable las zonas en las que se puede ejecutar esta actividad sin generar un detrimento en los ecosistemas.

Respecto a la concesión de licencias ambientales, preocupa que se asignen a empresas del sector privado sin que exista un previo análisis de las formas de trabajo, los antecedentes que demuestren y responsabilidad para con el territorio donde intervienen.

Una gran debilidad del aparato jurídico es la inmediatez con la que se ofrecen los territorios a quienes colocan por encima sus intereses económicos, dejando en segundo plano la seguridad territorial y los derechos humanos y ambientales. Es innegable la importancia del sector minero para la prosperidad económica y el progreso del país; sin embargo, el Estado ha demostrado ineficacia como ente regulador y fiscalizador.

Por último, y a pesar del panorama desalentador, cabe resaltar la labor de la Corte Constitucional, que a través de sus sentencias ha ordenado en diversas ocasiones al Estado tomar medidas pertinentes y urgentes para evitar que los intereses económicos del sector minero prevalezcan sobre el derecho que tienen los pueblos al disfrute de un medioambiente sano. Muy a pesar de que en la práctica algunas instituciones omiten estas sentencias y actúan amparados por estrategias jurídicas que continúan concediendo licencias sin el debido control.

La sentencia SU 095 de 2018, que otorga derechos a las comunidades mediante las consultas populares, y el Decreto 1320 de 1998 son mecanismos de participación ciudadana de una invaluable importancia, puesto que promueven escenarios de empoderamiento ciudadano y socialización del poder.

Por otra parte, es necesario darle un mayor dinamismo al Decreto 1320, de manera que pueda tener un efecto tan contundente como el reflejado recientemente por las consultas populares, las cuales han marcado un hito político trascendental, ya que se logró el reconocimiento y la apropiación de este mecanismo como instrumento útil –casi único y viable– para la toma de decisiones que conciernen a los ciudadanos, haciendo ejercicio pleno de los principios constitucionales de autonomía territorial y descentralización (Foro, 2019). Así mismo, se agudizan las pugnas por el control territorial entre las empresas, el gobierno y las comunidades, lo que implica

admitir que aún queda un largo camino por recorrer en materia de derechos y cabe a la ciudadanía y a las comunidades organizarse en defensa de sus territorios.

REFERENCIAS

- Ayala, A. (2018). Deficiencias en la reglamentación de la Consulta previa en Colombia. Universidad Católica de Colombia. Tomado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/20747/1/DEFICIENCIAS%20EN%20LA%20REGLAMENTACION%20DE%20LA%20CONSULTA%20PREVIA%20EN%20COLOMBIA.pdf>.
- Arboleda, Z., Coronado, S. & Cuenca, T. (2014). ¿En qué va la locomotora minera? Los rastros de la locomotora minera de Santos y los rieles venideros. Informe del Cinep.
- Corte Constitucional Colombiana, Sala Plena (16 de octubre de 1996). Sentencia C-535 [M.P Alejandro Martínez Caballero].
- Defensoría del Pueblo de Colombia (2015). La minería sin control: un enfoque desde la vulneración de los Derechos Humanos. Disponible en <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe-deMinerIa2016.pdf>.
- Fundación Foro Nacional por Colombia (2019). Auge y decadencia de las Consultas Populares como mecanismo de

participación y refrendación de la voz ciudadana en el sector extractivo en Colombia. Bogotá.

Ley 685 del 2001, Código de Minas. Tomada de file:///C:/Users/cristina/Desktop/Articulo%20Barbas/ley_0685_2001.pdf.

Martínez, M., Peña, J., Calle, M. & Velásquez, F. (2013). La normativa minera en Colombia. Fundación Foro. Bogotá, D.C.

Ley 134 de 1994, Mecanismos de participación ciudadana. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=330#:~:text=%2D%20Objeto%20de%20la%20ley,plebiscito%20y%20el%20cabildo%20abierto>.

Ley 1333 de 2009 procedimiento sancionatorio ambiental. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36879>.

Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio de Ambiente, se organiza el Sistema Nacional Ambiental y se define el ordenamiento ambiental territorial. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/ley_0099_1993.html.

Mining Watch Canada (2009). Land and Conflict: Resource Extraction, Human Rights, and Corporate Social Responsibility - Canadian Companies in Colombia.

Disponible en <https://miningwatch.ca/publications/2009/10/1/land-and-conflict-resource-extraction-human-rights-and-corporate-social>.

Pulido, A. (2011), “La escandalosa adjudicación de títulos mineros en parques naturales”, La silla vacía, 11 de agosto, <http://lasillavacia.com/historia/la-escandalosa-adjudicacion-de-titulos-mineros-en-parques-naturales-26448>.

Ramírez Cleves, G., & Padrón Pardo, F. (2016). La consulta popular frente a proyectos de exploración y explotación minera. *Minería y Desarrollo*, vol. 4.

Webgrafía

Efectos ambientales de la minería en Colombia. 26/mayo/ 2021. Tomado de <https://blog.legis.com.co/juridico/efectos-ambientales-mineria-ilegal>.

Explotación minera de Cerro Matoso produce daños a la salud y al medioambiente. Tomado de <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/cerro-matoso-la-explotacion-minera-de-ferroni-quel-produce-danos-a-la-salud-y-al-ambiente/39711>.

El medioambiente en Colombia y los páramos bajo amenaza de la minería. En <https://www.france24.com/es/medio-ambiente/20200910-medio-ambiente-colombia-paramos-agua-mineria>.

En Colombia se realizaron 7 consultas populares y hay 54 pendientes. En <https://www.larepublica.co/especiales/minas-y-energia/en-2017-se-realizaron-7-consultas-populares-y-hay-54-pendientes-2613185>.

5 ríos de Colombia gravemente afectados por la minería. 28/enero/2017. En <https://>

archivo.contagioradio.com/5-rios-colombia-gravemente-afectados-la-mineria.

Red de Desarrollo Sostenible (s/f). Ríos de Colombia gravemente afectados por la minería. Tomado de <https://www.rds.org.co/es/novedades/5-rios-de-colombia-gravemente-afectados-por-la-mineria>.