

Minería y comunidades étnicas en Colombia¹

Minining and ethnic communities in Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.36.7477>

Resumen

El Estado colombiano reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación. La Constitución Política define los derechos y garantías de las comunidades étnicas, al considerarlas como sujetos de especial protección constitucional, en razón de la vulnerabilidad y amenaza que pone en riesgo su supervivencia. Por su parte, en concordancia con la Constitución Política, la Ley 685 de 2001 define la relación existente entre las comunidades indígenas y afrocolombianas con la actividad extractiva minera en el país. En ese sentido, la actividad minera en territorios étnicos considera, entre otros, las prácticas mineras tradicionales, el derecho de prelación, la consulta previa y la protección de los valores que constituyen su identidad cultural y sus formas tradicionales de vida.

Palabras claves: Comunidades étnicas, comunidades indígenas, comunidades afrocolombianas, minería, derecho de prelación.

Abstract

Colombian State recognize and protect the ethnic and cultural diversity of the nation, Political Constitution of Colombia defines ethnic communities' rights and guarantees, when consider them as a subjects of constitutional special protection, because of the vulnerability and threat that puts their survival in risk. Therefore, according to the Political Constitution, the Law 685 of 2001 defines the relationship between indigenous communities and afrocolombian communities with mining extraction activity in the country. Consequently, mining in ethnic territories consider, traditional mining practices, right priority, prior consultation, and the protection of the values that constitute their cultural identity and their traditional ways of life.

Keywords: Ethnic communities, indigenous communities, afrocolombian communities, mining, right priority.

Catalina Roldán Pérez

Ingeniera Forestal y Magíster en Medioambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Alta Gerencia de la Universidad de Medellín. croldan@unal.edu.co. <https://orcid.org/0000-0003-3539-9923>.

Carlos Alberto Zárate Yepes

Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Abogado de la Universidad de Antioquia y Economista Agrícola de la Universidad Nacional. Magíster en Derecho Procesal de la Universidad de Medellín. Estudiante de doctorado en Derecho de la Universidad de Antioquia. Director del Grupo de Investigación POLYGESTA: Política, Legislación y Gestión Ambiental. Facultad de Minas. Medellín. cazarate@unal.edu.co. <https://orcid.org/0000-0002-6476-7193>.

Luisa Fernanda López Gómez

Docente ocasional de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Ingeniera Administradora, especialista en Gestión Empresarial y Magíster en Medioambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia. lflopezg@unal.edu.co. <https://orcid.org/0000-0002-5324-0177>.

Cómo citar:

Castillo, J. A. (2021). Minería y comunidades étnicas en Colombia. *Advocatus*, 18(36), 65-97. DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.36.7474>



Open Access

Recibido:

16 de octubre de 2020

Aceptado:

18 de diciembre de 2020

¹ Este artículo es resultado de la tesis desarrollada para optar al título de Magíster en Medioambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, cuyo título es "Análisis crítico de la planeación y gestión municipal en el ordenamiento territorial minero", de Catalina Roldán Pérez.

INTRODUCCIÓN

Castro y Nielsen (2001) plantean que los conflictos por los recursos naturales son generalmente severos y debilitantes, resultando en violencia, degradación de los recursos, debilitamiento de los modos de vida, desarraigo de las comunidades y conflictos en los usos del suelo. Según Hilson (2005), ninguna industria ha precipitado más conflictos sobre el uso de la tierra como la minería. Las dificultades que se generan entre las comunidades y la industria minera son tan amplias como las áreas requeridas y los impactos ocasionados a los recursos naturales, trascendiendo al escenario de la gobernanza y soberanía de los grupos étnicos en Colombia.

En esta línea, el Observatorio Social de América Latina en 2012 definió que la gran mayoría de los conflictos territoriales que se dan en Latinoamérica se deben a la actividad extractivista, en especial en el sector de la minería, considerando su amplio escenario de impacto sobre los recursos naturales y los modos de vida de sus pueblos.

La Constitución Política de Colombia define, en su contenido, los derechos y garantías adjudicadas a las comunidades étnicas. Por su parte, la Ley 685 de 2001 (Congreso de la República, 2001) “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”, determina los procedimientos específicos relacionados con la explotación minera en territorios colectivos de comunidades afrocolombianas e indígenas. Al respecto, se

suscriben como áreas de especial importancia aquellas definidas como zonas mineras indígenas, de comunidades negras y mixtas, considerando las características que para su intervención le confieren respectivamente la Ley 21 de 1991 (Congreso de la República, 1991) “Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989” y la Ley 70 de 1993 (Congreso de la República, 1993) “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”.

En este mismo sentido, la actual regulación protege las prácticas mineras tradicionales, el derecho de prelación de las comunidades indígenas y afrocolombianas a explotar los recursos mineros en sus territorios, los parámetros establecidos en torno al derecho fundamental sobre la protección cultural, social y económica de los pueblos indígenas que se desarrollan en consulta previa definidos en la Constitución Política de Colombia, la Ley 21 de 1991, el Decreto 2613 de 2013 (Ministerio del Interior, 2013) y la directiva presidencial No. 10 de 2013 (Presidencia de la República, 2013), así como el consentimiento previo, libre e informado adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y evaluado por la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos.

Este artículo es resultado de una investigación que parte de la evaluación de los derechos y garantías a las comunidades étnicas en relación

con la actividad minera del país, considerando el actual panorama minero colombiano, desde un análisis normativo que desarrolla la materia y su relación con los territorios y comunidades étnicas.

Este documento se enfoca primero en las comunidades y territorios étnicos en el país, evaluando su localización, distribución y población, luego presenta el contexto minero actual en términos territoriales, desarrolla el contexto minero de comunidades étnicas desde una perspectiva territorial y normativa, y finaliza con las conclusiones.

I. COMUNIDADES Y TERRITORIOS ÉTNICOS EN COLOMBIA

Localización, distribución y población

A partir del año 1990 en Colombia se han censado tres grupos étnicos compuestos por la población indígena, la población afrocolombiana (negra, raizal, palenquera)² y la población gitana o ROM (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, 2020). Por otro lado, se reconoce el territorio nacional como el más biodiverso por cada metro cuadrado en el mundo, cuenta con más de 300 tipos de ecosistemas, áreas naturales y paisajes, posee un alto potencial geológico que le hace posible la explotación de carbón,

metales y piedras preciosas, minerales metálicos y no metálicos, lo cual configura su importancia geográfica para el mundo y la relación cultura, diversidad biológica y mineral para la sostenibilidad (Escobar, 1999).

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda, adelantado por el DANE en el año 2018, la población afrocolombiana representa el 6,75%, la población indígena el 4,3% y las comunidades gitanas o ROM el 0,01% del total de la población nacional. Cabe destacar que, en relación con el censo poblacional del 2005, hubo una disminución del 30,8% del autorreconocimiento de la población afrocolombiana (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, 2019) y un incremento del 36,88% de la población indígena (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, 2019).

En términos geográficos, de acuerdo con el censo DANE 2018, estos dos grupos étnicos se encuentran distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional (figura 1); sin embargo, territorialmente, las comunidades afrocolombiana están ubicadas principalmente en los departamentos de Chocó, Nariño, Bolívar, Antioquia y Valle del Cauca, con una mayor concentración en las zonas costeras de la región del pacífico. No obstante, se reconoce que también están ubicados en las zonas costeras del caribe, donde se encuentran en menor proporción en los departamentos de La Guajira, Magdalena, Atlántico, Cesar, Córdoba y Sucre (figura 2). Por su parte, los

2 En el texto se representa dicha comunidad con el nombre de comunidad afrocolombiana, salvo en aquellos casos donde la cita textual los defina con otro de los sustantivos listados.

territorios colectivos indígenas se ubican en los departamentos de La Guajira, Cauca, Magdalena, Amazonas, Tolima, Vaupés, Guainía y Vichada, se identifican algunos en toda la extensión de territorio colombiano a partir de medianos y pequeños resguardos, comunidades y pueblos (figura 2).

En este sentido, se identifican algunos fenómenos comunes para la distribución geográfica de estos dos grupos étnicos. En primer lugar, ambas comunidades se ubican territorialmente en su mayoría en los departamentos limítrofes del territorio colombiano. En segundo lugar, las comunidades afrocolombianas se ubican principalmente en la zona pacífica, de gran riqueza biológica y genética, aunado a ello, según el Censo DANE 2018, un 75,6% de esta población se asienta en las ca-

beceras municipales, fenómeno que podría explicarse considerando las dificultades de acceso a los recursos naturales, carencia de acceso a servicios de salud y educación, dificultades de seguridad relacionadas con la ubicación y corredores de desplazamiento de grupos armados, inseguridad y guerra constante, bajas tasas de inserción y oportunidades laborales o por la presión externa de convertirse en parte de los grupos poblacionales mayoritarios del país (Ministerio de Cultura, República de Colombia, 2011). Por su parte, los pueblos indígenas no se hallan de manera natural en las cabeceras o grandes centros urbanos, salvo en casos excepcionales como población dispersa, correspondiente a quienes han sido víctimas del fenómeno del desplazamiento, bien sea por desplazamiento forzoso, condiciones ambientales o económicas.

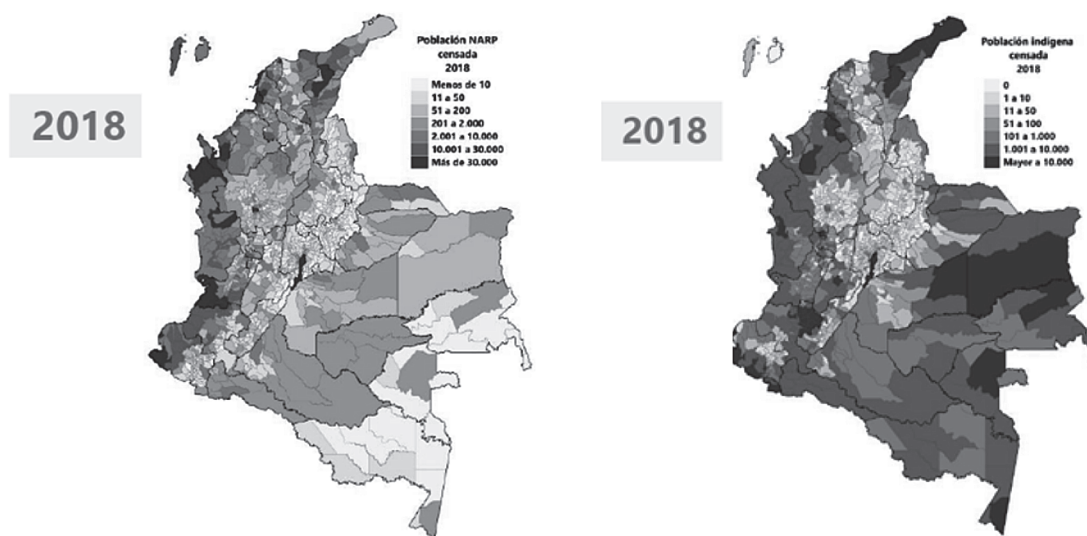


Figura 1. Distribución de las poblaciones afrocolombiana e indígena censadas (de izquierda a derecha).

Fuente: tomado de Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2019).

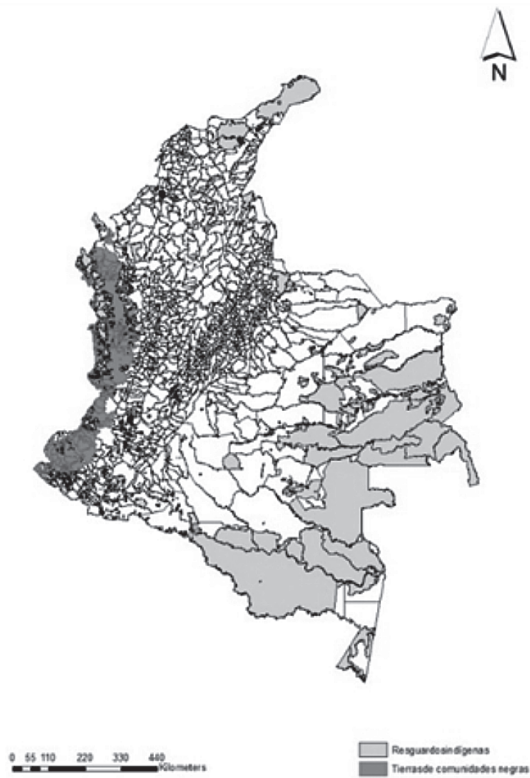


Figura 2. Distribución geográfica de las comunidades afrocolombianas e indígenas.

Fuente: elaboración propia con datos geográficos del SIGOT (Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC - Subdirección de Geografía y Cartografía, 2020).

La población afrocolombiana cuenta en la actualidad con 196 territorios colectivos titulados, que ocupan un total de 5.389.118,18 ha, equivalentes al 4,7% de las tierras del país. Por su parte, los resguardos indígenas pertenecientes a 115 pueblos indígenas nativos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, 2019), cuenta con un total de 767 resguardos declarados, que ocupan 28.701.905,68 ha, correspondiente a un 25% del territorio nacional (Agencia Nacional de Tierras, 2020) (figura 2).

Para las comunidades afrocolombianas, los recursos de la naturaleza, sus conocimientos y costumbres constituyen el territorio, razón por la que sus formas de uso y cuidado están asociadas a roles de género y formas organizativas. En este sentido, la agricultura, la minería y la pesca son las principales actividades económicas que desarrollan como sustento y forma de vida (Ministerio de Cultura, República de Colombia, 2011), de ahí que su uso y costumbres tienen características que las asocian inmediatamente con la sostenibilidad, que es indivisiblemente parte de su cultura. Por su parte, las comunidades indígenas son por definición un grupo humano que vive de acuerdo con el medio natural en el que se encuentra asentado. En este sentido, sus condiciones de vida están fuertemente ligadas a la caza o la pesca, la elaboración de artesanías para sus rituales y para fines comerciales, y la agricultura, principalmente de yuca y maíz. Respecto a la artesanía, se destaca la elaboración de elementos con arcilla, cerámica, algodón, sal y oro, especialmente importantes dada su alta religiosidad (Langebaek & Melo, 1942).

II. MINERÍA Y TERRITORIO MINERO EN COLOMBIA

En 1991 el pueblo colombiano decretó, sancionó y promulgó la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) dentro de un marco jurídico, democrático y participativo. En sus 380 artículos y 71 disposiciones transitorias se desarrollan los principios y fines del Estado y las libertades y

derechos de las personas. De esta manera, esta carta política presenta en su contenido las bases para el desarrollo de la actividad minera, consagrando en su artículo 332 la titularidad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables al Estado.

Siendo Colombia un país con un potencial minero importante, el Estado organiza la actividad a través del desarrollo de la Ley 685 de 2001, por medio de la cual se expide el Código de Minas, el cual tiene como objetivo (Congreso de la República, 2001) “...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...”; así mismo, mantiene en cabeza del Estado la propiedad de los recursos del subsuelo, conforme lo establece en el artículo 5 *ibídem*.

En el año 2010 el Estado pretendía transformar los lineamientos de orden minero en el país a través de la Ley 1382 del 2010, mediante la cual se modificaba el Código de Minas (Congreso de la República, 2010). Esta ley fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-366 de 2011 (Corte Constitucional, 2011), la cual dictaminó su inconstitucionalidad al haber desconocido el requisito de consulta

previa a las comunidades indígenas y afrocolombianas, considerando que dicho vicio no resulta subsanable a través de ninguna de las vías previstas por la jurisprudencia aplicable, lo que implica la expulsión de dicha normatividad del ordenamiento jurídico colombiano.

La Política Minera de Colombia (Ministerio de Minas y Energía, 2016) estableció la importancia de esta actividad en el entorno económico y social del país, destacando su crecimiento en comparación con sectores productivos como la silvicultura, la piscicultura y, ocasionalmente, la manufactura, asegurando que el incremento de los precios internacionales de los minerales y la legislación colombiana hizo atractiva la inversión extranjera y nacional en el sector, posicionándolo como uno de los más importantes.

De esta manera, a través de la Política Minera, el Estado dispuso en diferentes sentidos que el país debe continuar con una visión orientada al desarrollo minero, incluyendo en su concepción variables sociales y ambientales que permitan el desarrollo de procesos ordenados, incluyentes, competitivos y responsables, siendo éticos y transparentes. Bajo una perspectiva de integralidad, se debe considerar una apropiación de la minería apoyada en seis pilares: seguridad jurídica, condiciones competitivas, confianza legítima, infraestructura, información y autoridad minera fortalecida y eficiente (Ministerio de Minas y Energía, 2016).

De acuerdo con las políticas del país, la estructura organizacional del sector minero en

Colombia se define por la participación de diversas instituciones que generan sinergia en su operación, conforme lo define la Política Minera (Ministerio de Minas y Energía, 2016) se tiene:

- El Ministerio de Minas y Energía (Min-Minas), a través del Viceministerio de Minas, es el encargado de formular las políticas del gobierno para su administración, es decir, formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del sector. Decreto 381 de 2012 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía” (Ministerio de Minas y Energía, 2012).
- 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 mineras. Además, es la encargada de administrar el Catastro Minero y del Registro Minero Nacional. Decreto 4134 de 2011 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica” (Ministerio de Minas y Energía, 2011).
- 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 políticas. Además, de-
termina los precios de referencia para la liquidación de regalías y, por delegación, administra el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO). Decreto 1258 de 2013 “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética” (UPME) (Ministerio de Minas y Energía, 2013).
- 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. Decreto 4131 de 2011 “Por el cual se cambia la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería” (Ingeominas) (Ministerio de Minas y Energía, 2011).
- Ministerio del Interior (MinInterior): a través de su Dirección de Consulta previa tiene como función garantizar el cumplimiento del Derecho Fundamental a la consulta previa de los sujetos colectivos de protección especial que se registran en el área de influencia del proyecto minero. Decreto 2893 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011).
- Ministerio de Defensa (MinDefensa): tiene como funciones combatir las nuevas y tempranas expresiones de crimen organizado que amenazan la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza

Pública. Efectuar operaciones conjuntas, coordinadas e interagenciales contra la minería ilegal en las zonas priorizadas, con base en el mapa de calor de minería ilegal diseñado con la información de la Junta de Inteligencia Conjunta. Fortalecer el marco jurídico para luchar contra la minería ilegal, buscando desarticular las organizaciones dedicadas a esta actividad. Plan Estratégico del sector Defensa y seguridad, Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018 (Ministerio de Defensa, 2016).

- Ministerio de Transporte (MinTransporte): en lo concerniente al desarrollo de infraestructura vial del país.
- Ministerio de Trabajo (MinTrabajo): en lo referente a la formalización laboral y seguridad y salud en el trabajo.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible (CAR), municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población sea superior a un millón de habitantes, los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla (Congreso de la República, 2002): expedición de licencias ambientales para el desarrollo de proyectos mineros conforme las competencias definidas por el Decreto 2041 de 2014 “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).
- Proyectos Estratégicos de Interés Nacional (PINES). Conforme a lo establecido en el Conpes 3762 de 2013, “Lineamien-

tos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos” (PINES), Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (Congreso de la República, 2015) (Corte Constitucional, 2016).

- Delegaciones mineras de labores de contratación y fiscalización, con algunas excepciones, conforme a las resoluciones vigentes expedidas por la Agencia Nacional Minera para la gobernación de Antioquia (Agencia Nacional Minera, 2016).
- Entidades territoriales: a partir de los nuevos lineamientos generados desde la jurisprudencia, los municipios deben actualizar los Planes de Ordenamiento Territorial involucrando los recursos del subsuelo en la planificación de sus territorios, generando escenarios de participación y concertación con los diferentes niveles de intervención estatal y ciudadana.

Cada una de las instancias enumeradas desempeña un papel importante en el fortalecimiento de Colombia como un país minero, con un alto potencial de desarrollo, buscando en consecuencia el desarrollo territorial con miras a la conservación ambiental y al respeto de las tradiciones de los pueblos.

El Estado colombiano, a través de la Ley 1450 de 2011, mediante la cual se acoge el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: Prosperidad para todos (Congreso de la República, 2011), destacó la importancia de los recursos del subsuelo a través de la reintroducción del término “Reservas mineras estratégicas” (ar-

título 31 Reservas especiales del Código de Minas), la cual establece la necesidad de identificar los minerales estratégicos para el país, procediendo a delimitar dichas áreas con el fin de otorgar estos espacios a través de procesos de selección objetivos, con un procedimiento reglamentado en el Decreto 1415 de 2013, en el que se condiciona el establecimiento de dichas zonas en áreas libres con potencial minero, de acuerdo con el Servicio Geológico Colombiano y aquellas áreas que quedan libres por la terminación de un título minero.

Este instrumento se reintegra en el anterior Plan de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país, expedido mediante la Ley 1753 de 2015, incorporando en el artículo 20 las siguientes tipologías:

- *Áreas de reserva estratégica mineras:* hace referencia a las áreas delimitadas que se encuentren libres, en las que se halle un mineral de interés estratégico para el país.
- *Áreas de reserva para la formalización:* son aquellas áreas de interés para la formalización de pequeña minería.
- *Áreas de reserva para el desarrollo minero-energético:* áreas estratégicas para el desarrollo minero-energético.

Cabe aclarar que no podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las delimitadas como páramos y humedales.

Respecto a las áreas de reserva estratégica, la Corte Constitucional se ocupó en la Sentencia 035-2016 (Corte Constitucional, 2016),

declarando exequible el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, bajo el entendido de que: i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera debe concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, ii) si la autoridad competente definió las áreas de reserva minera con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, debe concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera y iii) la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según sea el caso, deben garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial.

Por su parte, la Agencia Nacional Minera, en su informe de gestión de 2016 (Agencia Nacional Minera, 2016), dando cumplimiento a sus funciones de registro y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras, define para el año 2015 unos ingresos por concepto de recaudo de regalías de \$1.793.570.000., de los cuales el 80% corresponde a carbón, 10% a metales preciosos, 5% a níquel y el 2% restante a esmeraldas, calizas, hierro, sal, yeso y materiales de construcción. Para el año 2016 (hasta el 30 de septiembre) el total de ingresos fue de \$1.201.390.0000, de los cuales el 78,5% corresponde a carbón, 14,5% a

metales preciosos, 4,5% a níquel y el 1,3% restante a esmeraldas, calizas, hierro, sal, yeso y materiales de construcción.

De esta manera, se puede apreciar que el carbón, como mineral estratégico, realiza el aporte más grande en regalías, considerando que dentro de los proyectos de interés nacional en materia minera definidos por la Resolución 592 de 2013 (Agencia Nacional Minera - ANM, 2013), se tienen consolidados 24 contratos para la explotación de dicho mineral, localizados en La Guajira, el Cesar, Córdoba y Boyacá.

Finalmente, para la nación las metas del Plan Nacional para el Desarrollo Minero - Visión 2019 (Unidad de Planeación Minero Energética, 2006) son ambiciosas, estableciendo grandes retos para el país con miras a posicionar la industria minera como una de las más importantes del continente, fortaleciendo además su participación en la economía nacional.

En consecuencia, el país busca duplicar la explotación de carbón, cuadruplicar la explotación de oro, posicionar al sector minero como una de las principales generadoras de ingresos del Estado, triplicar el área de contratos mineros, duplicar la producción de minería social o tradicional, consolidar clústeres mineros, agilizar procesos de contratación, triplicar el área de explotación y lograr una cobertura del 100%, fiscalizar el 100% de los contratos, realizar un recaudo eficiente de regalías, regular la inversión regional e implementar proyectos con agenda ambiental (Unidad de Planeación Minero Energética, 2006).

Así mismo, plantea iniciativas como los incentivos al sector trabajador entre la Agencia Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, con propuestas como el Certificado de Reembolso Tributario para empresas con proyectos mineros que realicen inversiones adicionales en las etapas de exploración, construcción y montaje y explotación, devolución bimestral del IVA pagado en exploración y la eliminación del impuesto social a las municiones y explosivos para los proyectos mineros, presentadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Otras como la obligatoriedad del Registro Único de Comercializadores de Minerales, Rucom, creado mediante el Artículo 112 de la Ley 1450 de 2011 “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014” y reglamentado por el Ministerio de Minas y Energía mediante Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 del 26 de mayo de 2015 (Ministerio de Minas y Energía, 2015), el cual busca mitigar la comercialización ilícita de minerales y, por ende, su explotación ilícita, orientadas al fortalecimiento del sector minero colombiano con miras a su consolidación.

Por otro lado, la Ley 1955 de 2019 (Congreso de la República, 2019) “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’ ” define en su capítulo 2 “pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”, las estrategias orientadas a la legalización y saneamiento minero en el país, y entre sus artículos 325 y 330 las acciones orientadas a la formalización minera.

Territorio minero en Colombia

Uno de los retos más importantes para el país en materia minera está orientado al incremento del conocimiento geológico, que permita determinar el potencial de los recursos del subsuelo, permitiendo la toma de decisiones sobre su planificación y desarrollo (Ministerio de Minas y Energía, 2016).

Uno de los grandes avances en materia de conocimiento y caracterización minera en el país fue la consolidación del Censo Minero Departamental (tabla 1) realizado por el Ministerio de Minas y Energía entre los años 2010-2011³, con información de 23 de los 32 departamentos de Colombia, concentrando la información en cuatro grupos de minerales: metales preciosos, piedras preciosas, minerales no metálicos y carbón, obteniendo los siguientes resultados:

Tabla 1.

Unidades mineras en Colombia, Censo Minero Departamental de 2012.

Departamento	Total		Con título minero		Sin título minero	
Total	14357	100,0%	5316	37,0%	9041	63,0%
Antioquia	2025	14,1%	424	20,9%	1601	79,1%
Atlántico	266	1,9%	29	10,9%	237	89,1%
Bolívar	1432	10,0%	85	5,9%	1347	94,1%
Boyacá	2649	18,5%	1804	68,1%	845	31,9%
Caldas	203	1,4%	55	27,1%	148	72,9%
Caquetá	219	1,5%	207	94,5%	12	5,5%
Cauca	544	3,8%	68	12,5%	476	87,5%
Cesar	135	0,9%	121	89,6%	14	10,4%
Córdoba	303	2,1%	14	4,6%	289	95,4%
Cundinamarca	1391	9,7%	695	50,0%	696	50,0%
Chocó	527	3,7%	4	0,8%	523	99,2%
Huila	418	2,9%	306	73,2%	112	26,8%
La Guajira	282	2,0%	5	1,8%	277	98,2%
Magdalena	564	3,9%	5	0,9%	559	99,1%
Meta	109	0,8%	64	58,7%	45	41,3%
Norte de Santander	858	6,0%	464	54,1%	394	45,9%
Risaralda	161	1,1%	28	17,4%	133	82,6%
Santander	1055	7,3%	477	45,2%	578	54,8%
Tolima	316	2,2%	129	40,8%	187	59,2%
Valle del Cauca	249	1,7%	50	20,1%	199	79,9%
Arauca	45	0,3%	19	42,2%	26	57,8%
Casanare	105	0,7%	82	78,1%	23	21,9%
Putumayo	501	3,5%	179	35,7%	322	64,3%

3 Mediante respuesta al Radicado N°. 20171130004082 la UPME informa que esta información corresponde a la última publicada por la entidad.

Fuente: *Ministerio de Minas y Energía (2012).*

De acuerdo con los resultados presentados por el Ministerio de Minas y Energía, se evidencian niveles de formalidad superiores al 70% de las unidades de producción minera (UPM) en los departamentos de Caquetá, Cesar, Huila y Casanare. Por el contrario, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cauca, Córdoba, Chocó, La Guajira,

Magdalena, Risaralda y Valle del Cauca presentan niveles de formalidad inferiores al 30%.

Para el año 2014 el país contaba con un área concesionada de 5.347.405,43 ha, equivalente al 4,68% del territorio Nacional, distribuidos en 9.934 títulos mineros (Unidad de Planeación Minero Energetica & Universidad

Industrial de Santander, 2014) (tabla 2).

Tabla 2.

Títulos mineros en Colombia año 2014, bajo diferentes modalidades.

Modalidad	Títulos	Área [ha]	%	Etapa		
				Exploración	Construcción y montaje	Explotación
Reconocimiento de propiedad privada ⁴	52	264.953,44	0,53			52
Contrato de concesión ⁵ (Dec. 2655)	1.095	325.070,30	11,23	3	284	808
Contrato virtud de aporte ⁶	327	298.951,50	3,35			327
Licencia de exploración ⁷	299	128.095,04	3,07	295		4
Licencia de explotación ⁸	825	41162,85	8,30	2		823
Licencias especiales para materiales de construcción ⁹	164	957,60	1,68			164

4 Corresponde a aquellas situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes, es decir, previo a la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1886.

5 Los contratos mineros de concesión son administrativos y se regulan íntegramente por las normas señaladas en el Código Minero de 1988. De los procesos que se susciten sobre éstos conocerá el Consejo de Estado, en única instancia, de acuerdo con el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. Estos contratos son distintos de los de concesión de obra pública o servicio público (Capítulo XII, artículo 61, Decreto 2655 de 1988).

6 El aporte minero es el acto por el cual el Ministerio otorga a sus entidades adscritas o vinculadas, que tengan entre sus fines la actividad minera, la facultad temporal y exclusiva de explorar y explotar los depósitos o yacimientos de uno o varios minerales que puedan existir en un área determinada (Capítulo 5, artículo 48, Decreto 2655 de 1988).

7 La licencia de exploración es un título que confiere a una persona el derecho exclusivo a realizar, dentro de una zona determinada, trabajos dirigidos a establecer la existencia de depósitos y yacimientos de minerales y sus reservas, en calidad y cantidad comercialmente explotables (Capítulo III, artículo 24, Decreto 2655 de 1988).

8 El titular de la licencia de exploración que haya dado cumplimiento a sus obligaciones, cuyo proyecto sea clasificado en forma definitiva como de pequeña minería, tiene derecho a convertir su título en licencia de explotación y así lo de declarará el Ministerio o la entidad o autoridad delegada, en la misma providencia en que apruebe los informes y documentos de que trata el artículo 35 de este Código. (Capítulo IV, artículo 45, Decreto 2655 de 1988).

9 Las explotaciones de materiales de construcción, clasificadas como de pequeña minería, sólo requerirán de una licencia especial. Su solicitud se hará en un formulario simplificado, preparado por el Ministerio de Minas y Energía y cubrirá un área máxima de diez (10) hectáreas. Deberá agregarse a la correspondiente solicitud, el proyecto de trabajos e inversiones, en formulario también simplificado (artículo 8, Decreto 2462 de 1989).

Modalidad	Títulos	Área [ha]	%	Etapa		
				Exploración	Construcción y montaje	Explotación
Permiso	17	2.408,31	0,17			17
Registro minero de canteras ¹⁰	37	835,02	0,38			37
Autorización temporal ¹¹	847	162.877	8,53			847
Contrato de concesión ¹² (Ley 685)	6.091	4.122.094,22	61,3	3.329	2.067	695
TOTAL	9.934	5.347.405,43	100	3.629	2.351	3.774

Fuente: *Unidad de Planeación Minero Energetica & Universidad Industrial de Santander (2014).*

En este sentido, se evidencia claramente que sólo 6091 títulos mineros se rigen bajo la normatividad vigente, considerando que los restantes 3843 títulos fueron otorgados bajo regímenes normativos anteriores, que como lo establece la Ley 685 de 2001 en su artículo 14 “...deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigen-

cia del presente estatuto...”. Con base en lo anterior, la evaluación actual de la actividad minera debe considerar los escenarios pre-existentes generados por la normatividad vigente al momento de asumir u otorgar el título minero.

Para el año 2015, en el desarrollo del documento soporte de la Política Minera, se consolida el panorama minero contenido en la tabla 3, el cual no se discrimina de la misma manera que se presentó anteriormente, pero evidencia el avance y también una diferencia en el otorgamiento o caducidad de los títulos mineros otorgados por la autoridad.

10 Los propietarios de predios que de conformidad con el artículo 4° del Decreto 2655 de 1988, hubieren inscrito en el Registro Minero Nacional las canteras ubicadas en dichos predios, como descubiertas y explotadas antes de la vigencia de tal decreto, conservarán su derecho, en las condiciones y términos señalados en el presente Código (artículo 9, Ley 685 de 2001).

11 Las entidades públicas, entidades territoriales, empresas y los contratistas que se propongan adelantar la construcción, reparación, mantenimiento o mejora de una vía pública nacional, departamental o municipal, o la realización de un gran proyecto de infraestructura declarado de interés nacional por parte del gobierno nacional, podrán con sujeción a las normas ambientales solicitar a la autoridad minera autorización temporal e intransferible para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a la obra los materiales de construcción que necesiten exclusivamente para dicha obra, con base en la constancia que expida la entidad para la cual se realice y que especifique el trayecto de la vía o característica de la obra, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que deberá utilizarse (Capítulo XIII, artículo 116, Ley 685 de 2001).

12 El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este último, 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 (Capítulo 5, artículo 45, Ley 685 de 2001).

Tabla 3.

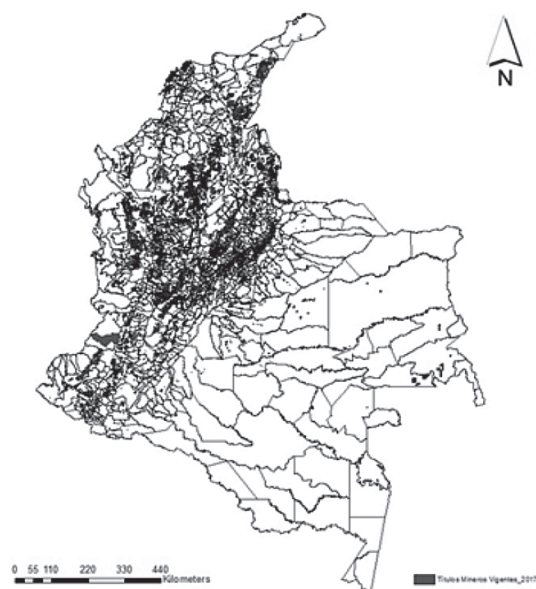
Títulos mineros inscritos en el Registro Minero Nacional 2010-2015

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Títulos vigentes	8.574	9.114	9.500	9.742	9.612	9.291

Fuente: *Ministerio de Minas y Energía (2016)*.

Del total de títulos inscritos este año, el Registro Minero reporta que un 36% corresponde a material de construcción, 25% a metales preciosos, 17% a carbón y 23% a otros minerales, discriminando además que el 46% se encuentra en etapa de exploración, el 31% en construcción y montaje y el 23% en etapa de explotación.

Finalmente, para el año 2017, de acuerdo con la información cartográfica disponible, Colombia contaba con 9464 títulos mineros vigentes, correspondientes a 5.318.166,18 ha, 4,6% del territorio nacional (figura 3).

**Figura 3. Títulos mineros en Colombia.**

Fuente: *elaboración propia con datos geográficos del SIGOT (Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC - Subdirección de Geografía y Cartografía, 2020)*.

Por otra parte, en materia de desarrollo minero y con el fin de promover la industria en el ámbito nacional se definen estrategias que permitan adelantar proyectos mineros en áreas con características especiales, tales como:

- **Áreas de Reserva Especial.** Su base legal radica en lo establecido en el artículo 31 del Código de Minas, modificado por el artículo 147 del Decreto Nacional 019 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012). Estas áreas se definen como aquellas que, por motivos de orden social o económico, donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, por oficio o solicitud sean delimitadas y temporalmente no podrán ser objeto de nuevas propuestas. El objeto principal de esta delimitación consiste en adelantar estudios geológico-mineros que permitan establecer su potencial para desarrollar proyectos estratégicos para el país. La ANM, ejerciendo su función de autoridad minera definida en el Decreto 4134 de 2011 y de conformidad con las Resoluciones 205 y 689 de 2013 y 309 y 709 de 2016, adelanta los trámites y procesos

necesarios para declarar un área como de Reserva Especial, sin perjuicio de los títulos mineros vigentes.

Conforme a los estudios geológico-mineros realizados en las reservas especiales, se adelantarán proyectos mineros especiales en las siguientes categorías:

- **Proyectos de minería especial.** Son proyectos mineros comunitarios que por sus características geológico-mineras posibilitan un aprovechamiento de corto, mediano y largo plazo. En estos casos, el Estado intervendrá, a través de la entidad estatal competente, en la capacitación, fomento, transferencia de tecnología, manejo ambiental, estructuración, desarrollo del proyecto minero y desarrollo empresarial de los mineros informales ya legalizados, de las empresas de economía solidaria y de las asociaciones comunitarias de mineros que allí laboren, en la asesoría de alianzas estratégicas, consorcios o compañías con el sector privado para las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, transformación y comercialización de los minerales existentes.
- **Proyectos de reconversión.** Son proyectos en los cuales, dadas las características geológico-mineras y la problemática económica, social y ambiental, no es posible llevar a cabo el aprovechamiento del recurso minero. Estos proyectos se orientarán en el mediano plazo a la reconversión laboral de los mineros y a la readecuación ambiental y social de las áreas de influencia de las explotaciones. La acción del gobierno estará orientada a la capacitación de nuevas actividades económicas, o complementarias a la actividad minera, a su financiación y al manejo social.
- **Áreas de reserva para el desarrollo minero.** Estas áreas se desarrollan en el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.
- **Áreas de Reserva Estratégica Minera.** La Autoridad Minera Nacional determina los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales, con base en la información geocientífica disponible, podrá delimitar áreas especiales que se encuentren libres. Estas zonas serán objeto de evaluación sobre su potencial minero, para lo cual se deben adelantar estudios geológicos mineros por parte del Servicio Geológico Colombiano o por terceros contratados por la Autoridad Minera Nacional. Con base en dicha evaluación, esta autoridad selecciona las áreas que presenten un alto potencial minero.
- **Áreas de Reserva para la formalización.** La Autoridad Minera Nacional podrá delimitar áreas de Reserva Estratégica Minera para la formalización de pequeños mineros, sobre áreas libres o aquellas que sean entregadas a través de la figura de devolución de áreas para la formalización minera.
- **Áreas de Reserva para el desarrollo minero-energético.** El Ministerio de Minas y Energía delimitará las zonas estratégicas para el desarrollo minero-energético en un término no mayor de doce (12) meses,

contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Estas zonas se declaran por un término de dos (2) años, prorrogables por el mismo término, y su objetivo es permitir el manejo ordenado de los recursos naturales no renovables, propendiendo por la maximización del uso de los recursos y ajustándose a las mejores prácticas internacionalmente aceptadas. Es importante acotar que, mediante sentencia 766 de 2015 (Corte Constitucional, 2015), la Corte Constitucional dejó sin valor y efecto las resoluciones 180241 (Ministerio de Minas y Energía, 2012), 0045 de 2012 (Ministerio de Minas y Energía, 2012) y 429 de 2013 (Ministerio de Minas y Energía, 2013), proferidas por el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, por medio de las cuales se delimitaron y declararon áreas estratégicas mineras en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, La Guájira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima, Valle del Cauca, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, cuya base para la decisión está argumentada en la ausencia de la implementación del procedimiento de consulta previa y de obtención del consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas y afrocolombianas que habitan los territorios que fueron declarados y delimitados como áreas estratégicas mineras.

- **Proyectos mineros de interés nacional.** Mediante la Resolución 341 de 2013 de la

ANM (Agencia Nacional Minera, 2013) se definen los criterios y procedimientos para la declaratoria de proyectos mineros de interés nacional, posterior a ello, mediante la Resolución 592 de 2013, expedida por la ANM (Agencia Nacional Minera, 2013), se designan los primeros 40 contratos dentro de dicha categoría, definidos como aquellos que por su importancia en materia de generación de ingresos, impactos sociales y ambientales, deben ser vigilados y supervisados de manera centralizada.

De esta manera se agruparon en dicha categoría los proyectos que atienden al menos uno de los parámetros asociados a los niveles de producción, capacidad tecnológica, operativa, económica y financiera, producción para exportación, generación de recursos para el Estado, impacto ambiental, social y económico.

La Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’” fue objeto de análisis en materia de PINE por parte de la Corte Constitucional, cuyo contenido fue moderado conforme a la inconstitucionalidad parcial de la regulación en materia. En este sentido, se restan atribuciones que confiere la norma para adelantar procesos de expropiación por vía administrativa y judicial, donde adicionalmente, conforme a las competencias atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, la Corte Constitucional declara inexecutable el artículo 51 ibídem, considerando que

la norma restringe la autonomía funcional que tienen dichas entidades.

Con base en lo anterior, es posible concluir que el objeto que perseguía la norma de acelerar los procesos de declaración de PINE fue totalmente infructuoso, ya que dicho pronunciamiento violó normas de mayor jerarquía. En este sentido, el Sistema nacional de proyectos de interés nacional y estratégicos, Sinapine, debe, en el sentido de cumplir con las obligaciones que emanan del artículo 49 *ibídem*, generar escenarios de encuentro que permitan la concurrencia de los diferentes niveles territoriales en la declaratoria de dichas áreas.

- **Distritos Mineros.** Región cuya actividad económica principal es la explotación de uno o más minerales, con un volumen de producción importante y con potencial minero (Unidad de Planeación Minero Energética, 2004), en esta categoría se encuentran 26 distritos mineros (Plan de infraestructura de transporte y portuaria para el desarrollo minero en Colombia 2004).

De acuerdo con la anterior información, el Ministerio de Minas y Energía y sus diferentes niveles organizacionales adelantan labores importantes orientadas a la consolidación de un país minero; sin embargo, es evidente que no existe sinergia entre los niveles territoriales, lo cual se evidencia en que la declaratoria de diversas áreas de interés minero violan normas de mayor jerarquía, terminando dichos esfuerzos en declaratorias de inexequibilidad.

III. MINERÍA Y COMUNIDADES ÉTNICAS

Marco regulatorio

Desde el punto de vista legal y normativo, la Constitución Política de Colombia en el año 1991 sentó los precedentes para reconocer los derechos de las comunidades étnicas, así como los procedimientos relacionados con los procesos de apropiación y defensa de su territorio en el país. Para el caso de las comunidades afrocolombianas, la constitución adjudicó derechos colectivos sobre los territorios que ocupan en la zona pacífica, hecho que dio origen a la Ley 70 de 1993, mientras que para las comunidades indígenas les reconoce como nacionales colombianos aunque vivan en las zonas de frontera (artículo 96), eleva la categoría de autoridad indígena como jurisdicción especial en el territorio colombiano (artículo 246) y establece que los territorios indígenas son de propiedad comunitaria y deben constituirse a su vez como entes territoriales (artículo 286).

En concordancia, conforme a lo establece el artículo 35 de la Ley 685 “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”, existen en el país zonas restringidas para el desarrollo de actividades de exploración y explotación, lo cual se traduce en la posibilidad de adelantar dichas actividades bajo el cumplimiento estricto de los requerimientos establecidos para cada categoría. Para el caso, define las siguientes zonas restringidas, entre las que se resaltan como interés del presente documento las tres últimas.

Tabla 4.

Áreas restringidas para minería

Categoría	Requerimiento
Perímetro urbano	Conforme a los usos del suelo definidos en los planes de ordenamiento territorial
Construcciones rurales, incluyendo sus huertas, jardines y solares anexos	Previa autorización del propietario o poseedor, y no exista
Zonas de especial interés arqueológico	Autorización del ICANH
Playas, zonas de bajamar y en los trayectos fluviales	Concepto y autorización de la autoridad competente
Zonas ocupadas por obra pública o adscritas a un servicio público	Previa autorización de la entidad administradora de la obra, compatibilidad y certeza de la no afectación de las construcciones e instalaciones
Zonas mineras indígenas	Aplicando derecho de prelación, adelantando procesos de consulta previa (Capítulo XIV, Código de Minas)
Zonas mineras de comunidad negras	Aplicando derecho de prelación, adelantando procesos de consulta previa (Capítulo XIV, Código de Minas)
Zonas mineras mixtas	Aplicando derecho de prelación, adelantando procesos de consulta previa (Capítulo XIV, Código de Minas)

Fuente: *elaboración propia con base en el Código de Minas, Ley 685 de 2001.*

Al respecto, se suscriben como áreas de especial importancia las definidas como zonas mineras indígenas, de comunidades negras y mixtas, considerando las características que para su intervención le confieren, respectivamente, la Ley 21 de 1991 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989 y la Ley 70 de 1993 “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”.

Acorde a los artículos 1, 4, 121, 122, 130 y 194 del actual Código de Minas, las actividades mineras deben desarrollarse en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales renovables y del medioambiente, y en

claro respeto de las actividades y prácticas culturales y cosmogónicas de estos grupos étnicos. Por su parte, en el caso de la realización de estas actividades en zonas mineras indígenas, debe contar con su participación y beneplácito, dado la prelación que les confiere su carácter étnico. Además, según el artículo 11 y la Sentencia C891-02, el otorgamiento, vigencia y ejercicio del derecho a explorar y explotar minerales debe realizarse en armonía con las disposiciones vigentes sobre derecho ambiental y la protección de grupos étnicos, hecho que pone en consideración los deberes y derechos adquiridos por este grupo poblacional. Con respecto al desarrollo de actividades mineras en territorios indígenas, de comunidades afrocolombianas o mixtas, son de importancia tres aspectos, su delimitación, el derecho de prelación y la consulta previa.

En ese mismo sentido, de acuerdo con el derecho preferencial o de prelación, la titulación minera, según lo expresa el artículo 14 y en concordancia con los artículos 31 y 124 del Código de Minas, indican que el gobierno priorizará la adjudicación de títulos mineros en las zonas donde históricamente han existido explotaciones tradicionales a quienes históricamente las han ejercido, aun cuando hubiere solicitud de terceros.

El Decreto 710 de 1990, compilado en el Decreto 1073 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”, desarrolla el procedimiento de intervención en zonas mineras indígenas, ZMI, define las reservas especiales indígenas como aquellas ocupadas de forma permanente por los resguardos indígenas o, en el caso de que no existieren legalmente tales resguardos, la de los lugares que se delimiten con el fin de que en ellos no puedan adelantarse actividades mineras sino bajo condiciones técnicas y operativas que preserven las especiales características culturales y económicas de los grupos y comunidades aborígenes, considerando como lo establece esta norma que para su delimitación de oficio o previo requerimiento de la comunidad o grupo indígena se debe contar con el concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior.

La declaratoria de una zona minera indígena no involucra por sí mismo el derecho a explorar y explotar los recursos mineros por parte

de la comunidad allí asentada, considerando, para el caso, que esta declaratoria tiene como efectos la definición del derecho de prelación para el otorgamiento de la concesión sobre los yacimientos y depósitos ubicados en la zona declarada, atendiendo al procedimiento establecido por la autoridad minera, teniendo en cuenta, además, que en caso de que los beneficiados sean terceros con el título deberán vincular preferentemente a los miembros de dicha comunidad. Así mismo, las regalías que genere el desarrollo de esta actividad deben considerar la realización de obras y servicios que beneficien directamente a la comunidad indígena allí asentada.

Al respecto, el artículo 330 de la Constitución Política define 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”. En este sentido, la Ley 21 de 1991 define la necesidad de adelantar un proceso de consulta previa cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, que tal como lo estima la Corte Constitucional en Sentencia SU039 de 1997 (Corte Constitucional, 1997), debe garantizar los siguientes:

a) Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los

territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución.

b) Que igualmente la comunidad sea enterada e ilustrada sobre la manera como la ejecución de los referidos proyectos puede conllevar una afectación o menoscabo a los elementos que constituyen la base de su cohesión social, cultural, económica y política y, por ende, el sustrato para su subsistencia como grupo humano con características singulares.

c) Que se le dé la oportunidad para que libremente y sin interferencias extrañas pueda, mediante la convocación de sus integrantes o representantes, valorar conscientemente las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros, ser oída en relación con las inquietudes y pretensiones que presente, en lo que concierna a la defensa de sus intereses y, pronunciarse sobre la viabilidad del mismo. Se busca con lo anterior, que la comunidad tenga una participación activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada.

En este sentido, se define la profundidad de la consulta previa que trasciende los procesos meramente informativos del desarrollo de los proyectos de interés económico, definiendo la necesidad de un consentimiento previo, libre e informado, considerando la importancia de las decisiones de la autoridad frente a la resolución de conflictos que se generan cuando no se llegan a acuerdos entre el desarrollador de los proyectos y la comunidad indígena. La autoconciencia es el proceso mediante el cual

la conciencia se toma a sí misma como objeto para obtener el saber de ella (Arteta, 2017)

Respecto a la consulta previa y al consentimiento previo, libre e informado, la Directiva Presidencial No. 10 de 2013 establece el procedimiento de desarrollo de consulta previa con comunidades étnicas a que se refiere la Constitución Política de Colombia como derecho fundamental, siendo importante revisar los pronunciamientos de la Corte Constitucional a través de una amplia línea jurisprudencial que se acotan en las más recientes, como las sentencias T-769 de 2009, T-129 de 2011, T -376 de 2012, T-485 de 2015, C-389 de 2016 y T-704-2016. A continuación, se presentan algunas que han dado línea a este ejercicio de evaluación.

El ejercicio de participación establecido en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, considerando además las características que definen a los pueblos indígenas como sujetos de especial protección constitucional, categoría que también aplica para las comunidades afrocolombianas, traducen el ejercicio de la consulta previa como un derecho fundamental, evidenciado por la jurisprudencia en el tema, como lo expresó la Corte Constitucional en Sentencia SU039 de 1997.

Igualmente, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-389 de 2016 (Corte Constitucional, 2016), determina que conforme a las disposiciones que se desarrollan en materia de consulta, define la importancia de enmarcar la consulta en un espectro más

amplio de garantías que incluyen la participación, la consulta previa, la cooperación, el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad, la participación en los beneficios y la indemnización en determinados eventos. Teniendo en cuenta que éstos se constituyen como una garantía para la protección de los pueblos indígenas, considera su función de proteger y respetar la autodeterminación de los pueblos; asegurar que su punto de vista sea escuchado por las autoridades del orden nacional, y propiciar la defensa de sus demás derechos. Se debe comenzar por prestar atención a los problemas que afectan la realidad vivida por los habitantes de las comunidades (Rivera, 2016).

Por su parte, la Corte Constitucional ha emitido diversos conceptos que concluyen en la declaración de exequibilidad de los artículos 121 a 136 del Código de Minas, al respecto la Sentencia C-389 de 2016 condiciona los artículos 122, 124, 133 *bajo el entendido de que el derecho de prelación por parte de las comunidades étnicas o afrocolombianas no constituye justificación alguna para omitir la aplicación del derecho fundamental a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado, cuando la afectación sea intensa por el desplazamiento de una comunidad, por amenaza de extinción física o cultural, o por el uso de materiales peligrosos en sus tierras y territorios* (Sentencia C-389 de 2016).

En todo caso, las autoridades mineras deben cumplir lo relativo a la consulta previa dándole a los grupos étnicos la oportunidad para

conocer, revisar, debatir y decidir sobre el tema (Sentencia CC-891 de 2002 (Corte Constitucional, 2002)). Además, el artículo 259 expresa que la participación es un procedimiento en el que debe buscarse que los grupos sociales, comunidades o representantes reciban “real y efectivamente, por los medios apropiados, el llamamiento o comunicación de comparecencia dentro de los términos señalados en la ley”, ya que las comunidades o grupos indígenas se deben vincular de forma preferente en los casos en los que terceros obtengan el derecho a explotar en las zonas mineras indígenas, conforme a lo enunciado en los artículos 122 y 128 del Código de Minas.

La Sentencia C-891 de 2002 y el artículo 127 del Código de Minas enuncian, además, que existe la posibilidad de que las comunidades indígenas a través de sus autoridades establezcan sitios dentro de la zona minera indígena, restringidos por su especial significado cultural, social y económico en sus creencias y costumbres. Además, se expresa de manera formal que la autoridad minera, dentro de los territorios ocupados indistintamente por pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, establecerá zonas mineras mixtas en beneficio conjunto o compartido de estas minorías a solicitud de uno o los dos grupos étnicos (artículo 134).

Por otro lado, en 2007 la ONU realizó una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, cuyo énfasis se centró en su derecho a las tierras que históricamente han poseído y, en consecuencia, el deber del Estado de

garantizar el consentimiento previo, libre e informado de estos pueblos antes de aprobar proyectos que les afecten en su desarrollo, mediante el uso o explotación de recursos minerales o hídricos, declaración que fue respaldada por el país en el año 2009, mucho tiempo después de la expedición del código. Relativo a ello, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece también el derecho a la libre determinación de los pueblos en lo que respecta su desarrollo económico, social y cultural, y el Convenio 169 de la OIT (1989) exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en los temas que los afectan, participación que se debe informar de manera previa y absolutamente libre.

Haciendo énfasis en el desarrollo cultural de la minería, el artículo 152 del Código de Minas consagra que la extracción ocasional o transitoria de minerales que realicen los propietarios de la superficie no requieren concesión estatal. De igual forma, que el baqueo, definido en el artículo 155, se permite en las zonas de comunidades afrocolombianas, siempre y cuando lo practiquen sus vecinos y con expresa autorización del alcalde.

En materia económica, las regalías recibidas por los municipios procedentes de la explotación en territorios indígenas, según el artículo 129 del Código de Minas, deben destinarse a obras y servicios que les beneficien de manera directa, hecho que aún está por reglamentarse.

Considerando las implicaciones e impactos que tiene la implementación de la consulta

previa a comunidades étnicas, se visibiliza la importancia de adelantar procesos educativos que formen e informen a dichos grupos poblacionales en cuanto al desarrollo de sus derechos constitucionales, entendiendo esto como una necesidad general en el país. Ciudadanos con conocimientos amplios y específicos permiten el desarrollo de procesos garantistas, evitando violentar los aspectos sociales y culturales que ancestralmente forman parte de su desarrollo. Adicionalmente, las dinámicas y procedimientos definidos por las normas deberían visibilizar, previo a su implementación, las características propias de cada comunidad, adecuando y adaptando su desarrollo a las condiciones específicas de cada territorio.

El amplio marco jurisprudencial en la materia permite afirmar que las sentencias con respecto a las zonas mineras indígenas y comunidades afrocolombianas desarrollan y precisan los derechos y garantías que tienen estos grupos étnicos al momento de explotar los recursos minerales en sus territorios y en los que se conocen como zonas mineras indígenas.

Zonas mineras de comunidades afrocolombianas, indígenas y mixtas

El Código de Minas define en su artículo 122, en relación con las zonas mineras indígenas, lo siguiente: “La autoridad minera señalará y delimitará, con base en estudios técnicos y sociales, dentro de los territorios indígenas, zonas mineras indígenas en las cuales la ex-

ploración y explotación del suelo y subsuelo mineros deberán ajustarse a las disposiciones especiales del presente Capítulo sobre protección y participación de las comunidades y grupos indígenas asentados en dichos territorios”. Así mismo, en su artículo 131, en relación con las zonas mineras de comunidades negras manifiesta que “Dentro de los terrenos baldíos ribereños, adjudicados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria como propiedad colectiva de una comunidad negra, a solicitud de ésta, la autoridad minera podrá establecer zonas mineras especiales, y establecerá la extensión y linderos de dichas zonas. Dentro de estas zonas la autoridad concedente a solicitud de la autoridad comunitaria otorgará concesión como titular a

la aludida comunidad y no a sus integrantes individualmente considerados”.

De esta manera, conforme a lo establecido en los artículos 124 y 133 del Código de Minas, referente al derecho de prelación, las comunidades indígenas y afrocolombianas tendrán prelación para que la autoridad minera les otorgue concesión sobre los recursos del subsuelo, considerando el contenido de la sentencia C-389 de 2016, previamente definido.

De esta manera, conforme a radicado ANM No 20174100059681 del 14 de marzo de 2017 (Agencia Nacional Minera, 2017), en el país existían 25 zonas mineras de comunidades indígenas (tabla 5).

Tabla 5.

Zonas mineras indígenas

Solicitante	Departamento	Municipio
Comunidad Tupurucuará-querari y uniq-querari	Vaupés	Mitú
Resguardo Cardón	La Guajira	Uribia
Resguardo Kaiwá	La Guajira	Uribia
Remanso-Chorrobocón	Guainía	Inírida
Jambaló	Cauca	Jambaló
Alto Andágueda	Chocó	Bagadó
Manaure-Sumain Ichi	La Guajira	Manaure
Tierradentro bajo	Cauca	Páez
Valle del Parashí	La Guajira	Uribia
La María (Embera Chami)	Antioquia	Valparaíso
Pisno	Cauca	Páez
Pitayó-Miranda-Cauca	Cauca	Silvia
Las Delicias-Canoas	Cauca	Buenos Aires
Polindara	Cauca	Totoró
Yolomulí	La Guajira	Uribia
Coconucos	Cauca	Puracé
Puracé	Cauca	Puracé
Pocaré-Sortija (Grupo Pijao)	Tolima	Ortega

Solicitante	Departamento	Municipio
Bachaco-Buenavista	Guainía	Inírida
Cachicamo (Resguardo de Piaroa de Cahicamo)	Vichada	Puerto Carreño
Resguardo Chaquenoda Embera Katío	Antioquia	Frontino
Santa Rosa de Sucumbíos	Nariño	Ipiales
Resguardo Recinto Palmarosa	Tolima	Ortega
Resguardo Indígena Embera Katío El Fiera	Chocó	Carmen de Atrato
Gran Resguardo Indígena Unificado Chami	Risaralda	Mistrató/Pueblo Rico

Fuente: *radicado ANM No 20174100059681*.

Por su parte, y conforme al mismo radicado, existían 43 zonas mineras de comunidades afrocolombianas declaradas (tabla 6).

Tabla 6.

Zonas mineras de comunidades afrocolombianas

Solicitante	Departamento	Municipio
Consejo comunitario San Francisco de Cugucho	Chocó	Alto Baudó
Consejo comunitario Asocasan	Chocó	Tado
Consejo comunitario Condoto	Chocó	Condoto
Consejo comunitario Unión Panamericana Cocomaua	Chocó	Unión Panamericana
Consejo comunitario Paimado	Chocó	Río Quito
Consejo comunitario Villacontó	Chocó	Villacontó
Consejo comunitario Cantón de San Pablo	Chocó	Cantón de San Pablo
Consejo comunitario Limones	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Calle Larga -Río Dagua	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Llano Bajo	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Campo Hermoso	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Citronela	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Agua Clara	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Guaimia	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Zacarías-Río Dagua	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Altomira y Frontera	Nariño	Tumaco
Consejo comunitario Novita	Chocó	Novita
Consejo comunitario San Marcos	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Sabaletas Bogotá y la Loma	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Unión Bajo Río Gúelmambi	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario Mayor de Istmina y Medio San Juan "Cocomimsa"	Chocó	Medio San Juan e Istmina
Consejo comunitario Atrato-Cocomacia	Chocó	Atrato, Quibdó, Medio Atrato, Bojayá, Carmen del Darién, Urrao, Murindó, Vigía del Fuerte

Solicitante	Departamento	Municipio
Consejo comunitario Negros Unidos	Cauca	Timbiquí
Consejo comunitario Cuenca del San Bernardo Patía Norte	Cauca	Timbiquí
Consejo comunitario Parte Alta Sur del Saija	Cauca	Timbiquí
Consejo comunitario Rencer Negro	Cauca	Timbiquí
Consejo comunitario La Gran Minga de los ríos Iguambi y Albi	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario Renacer Telembi	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario La Amistad	Nariño	Magüi Payán
Consejo comunitario del medio, bajo y zona costera del San Juan de "Acadesan"	Chocó	Zona del bajo San Juan (B/tura y Litoral de San Juan) Zona del medio San Juan (Istmina y medio San Juan) Zona del río Sipi (Sipi, Novita)
Consejo comunitario Manos Unidas del Socorro	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario Alejandro Rincón del río Ñambi	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario Manos amigas de Patía Grande	Nariño	Magüi Payán
Consejo comunitario La Voz de los Negros	Nariño	Magüi Payán
Consejo comunitario Córdoba, San Cipriano y Santa Helena	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Integración Telembí	Nariño	Roberto Payán
Consejo comunitario El Aguacate	Antioquia	Zaragoza
Consejo comunitario de la cuenca del río Acandí seco y zona costera norte Cocomanorte	Chocó	Acandí
Consejo comunitario de Cértgui	Chocó	Cértgui
Consejo comunitario de la cuenca del río Acandí seco, el Cedro y Juancho-Cocomaseco	Chocó	Acandí
Consejo comunitario Nueva Alianza	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario San Isidro	Chocó	Río Quito
Consejo comunitario El Bien del Futuro	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario unión de cuencas de Isagualpi	Nariño	Roberto Payán

Fuente: *radicado ANM No 20174100059681*.

Minería en territorios étnicos

De acuerdo con el contexto territorial minero y de comunidades étnicas presentado en los anteriores numerales, en el país existen 196 territorios colectivos de comunidades afrocolombianas que ocupan un 4,7% del territorio nacional, 767 resguardos indígenas declarados que ocupan un 25%, entre los cuales se embeben 45 zonas mineras de comunida-

des afrocolombianas y 25 zonas mineras de comunidad indígenas. Así mismo, como antecedente, para el año 2014 el país contaba con 577 títulos mineros en comunidades indígenas, correspondiente a 21.532 ha (Agencia Nacional de Minería - ANM, 2014).

Por otro lado, el análisis cartográfico que permite realizar la información disponible correspondiente a los títulos mineros a 2017

presenta un total de 441 títulos mineros que se traslapan con territorios colectivos de comunidades afrocolombianas y 564 títulos mineros, que se superponen con territorios de comunidades indígenas (figura 4).

Se evidencia no solamente una superposición geográfica de los títulos mineros y de los territorios étnicos, sino de los derechos fundamentales de dichas poblaciones y del interés general basado en un modelo de desarrollo extractivista. Sin embargo, el análisis cartográfico no permite conocer en detalle la titularidad que existe sobre dichos títulos, ya que esto corresponde a un análisis más detallado, que está por fuera del alcance de esta investigación.

En este sentido, la delimitación de estos territorios colectivos permite establecer claramente los criterios de gobernanza que deben aplicarse previo al otorgamiento de un título minero, considerando el derecho de prelación que sustentan dichas comunidades y las prerrogativas regulatorias que hacen parte de la solicitud de títulos mineros ordinarios. Los entornos sociales por los que se va pasando son muy dispares y van multiplicándose, ofreciendo nuevas e inquietantes posibilidades (Silva Pertuz, 2017).

El análisis normativo que se realizó en este artículo permite entrever los vacíos de procedimiento que existen en el país, no hacen alusión a la inexistencia de dichos protocolos, proce-

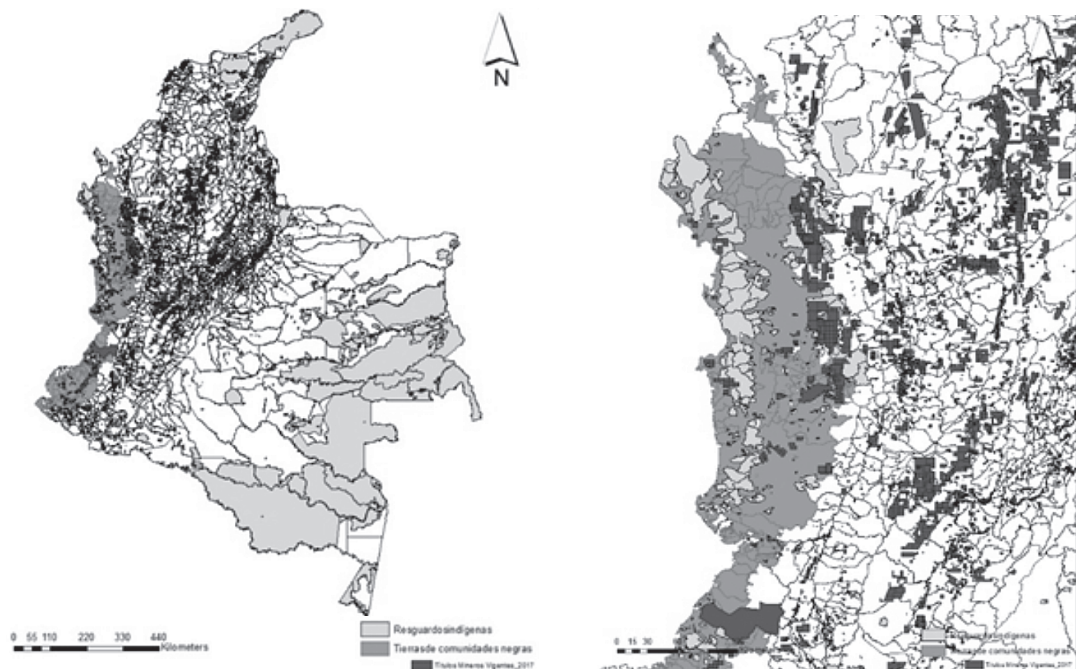


Figura 4. Títulos mineros y territorios colectivos de comunidades afrocolombianas y comunidades indígenas.

Fuente: elaboración propia con datos geográficos del SIGOT (Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC - Subdirección de Geografía y Cartografía, 2020).

dimientos o instructivos, sino más bien a un ejercicio desarticulado en ausencia de conocimiento específico de su aplicación. Numerosas normas que para la materia encabezaría la declaratoria de inexecutable de la Ley 1382 de 2010, mediante la cual se modificaba el Código de Minas (Congreso de la República, 2010), analizada mediante Sentencia C-366 de 2011 (Corte Constitucional, 2011), identifica vicios no subsanables por el no cumplimiento del requisito de consulta previa.

Así mismo, las resoluciones 180241 (Ministerio de Minas y Energía, 2012), 0045 de 2012 (Ministerio de Minas y Energía, 2012) y 429 de 2013 (Ministerio de Minas y Energía, 2013), proferidas por el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, que en un ejercicio de planificación territorial pretendían realizar la declaratoria de áreas estratégicas mineras, fueron declaradas inexecutable mediante Sentencia 766 de 2015 (Corte Constitucional, 2015), en la que nuevamente se argumentó que se realizaron en ausencia del requisito de consulta previa.

Finalmente, se analizó la amplia línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, que resuelve en su contenido la protección de los derechos de las comunidades étnicas a la consulta previa, a la existencia, autonomía, integridad e identidad cultural y social, al igual que la protección de las riquezas naturales y culturales de la nación, frente a la ejecución de proyectos de desarrollo que incumplen las directrices definidas por la normativa nacional e internacional, acogida en materia de

protección de grupos étnicos, específicamente en el desarrollo de la consulta previa y el consentimiento libre, previo e informado.

CONCLUSIONES

- De acuerdo con la evaluación de los planes de desarrollo nacional sobre las políticas mineras y demás instrumentos normativos, Colombia planea convertirse en un país minero para consolidar esta actividad como pilar de desarrollo.
- La distribución de los territorios étnicos en el país presenta un panorama que, si bien corresponde a una lectura meramente territorial, da cuenta de una titularidad del suelo que supera el 30% de la nación en manos de comunidades afrocolombianas e indígenas. La delimitación de dicho territorio permite establecer las relaciones de poder, los procesos de gobernanza y soberanía territorial, que van encaminados a garantizar la protección de los derechos y garantías de las comunidades étnicas, conforme a la Constitución Política de Colombia.
- Al evaluar las condiciones actuales de la consulta previa y el desarrollo minero se evidencia claramente la existencia de herramientas que les permiten a las comunidades étnicas ser objeto de especial protección constitucional, adelantar actividades mineras por cuenta propia en sus territorios y participar en la toma de decisiones que afectan su integridad cultural.
- La actividad minera en los territorios étnicos se da en dos vías: primero, tomando

en cuenta el derecho de preferencia o prelación para la consolidación de zonas mineras indígenas, ZMI, o zonas mineras de comunidades negras, ZMN, y, segundo, a través del desarrollo de proyectos particulares mediante la consulta previa definida por la ley.

- El hecho de que existan 43 zonas mineras de comunidades afrocolombianas y 25 de comunidades indígenas, así como 577 títulos otorgados a comunidades indígenas en el año 2014, evidencian la existencia de actividades mineras adelantadas por grupos étnicos, reconocidas y acompañadas por el gobierno nacional, que dan cuenta de la continuidad en la tradición de la explotación de los recursos naturales no renovables por parte de dichas comunidades.
- La posibilidad de traslape geográfico que permitió establecer la información disponible evidencia un claro escenario de desarrollo minero en territorios de comunidades étnicas; sin embargo, el alcance de esta investigación no posibilita identificar la titularidad que existe sobre dichas explotaciones, generando dudas sobre la proporción de minería legal desarrollada en estos territorios por personajes ajenos a su identidad cultural, social y económica.
- Es evidente el desconocimiento del Estado respecto al derecho fundamental de las comunidades étnicas en las decisiones que puedan afectar su identidad cultural, a través de la implementación del procedimiento de consulta previa y consentimiento previo, libre e informado.

Las normativas inexequibles por dicho cuestionamiento llegan hasta el análisis de la Corte Constitucional después de ser sancionadas, situación que pone en entredicho el conocimiento específico de los derechos y garantías de las comunidades étnicas en el país.

- Es importante destacar la existencia de minería ilegal en territorios ancestrales, que elude el desarrollo de la consulta previa a los sujetos colectivos de protección especial, afectando el ámbito físico y biótico de los territorios y alterando el modo de vida de las comunidades étnicas y su tradición cultural, aunque dicho imaginario territorial no se desarrolla a lo largo de este artículo, su importancia radica en la necesidad de identificar estos actores no mapeados para presentar un escenario más real de la minería en los territorios étnicos.
- Finalmente, el análisis jurídico territorial en materia de minería y comunidades étnicas en el país permite identificar estos territorios como espacios entrelazados a la acción minero-extractiva, dejando entrever la necesidad de profundizar en las infinitas posibilidades que tiene su desarrollo para el país, en el marco de los derechos y garantías de dichas comunidades.

REFERENCIAS

Agencia Nacional de Minería (12 de mayo de 2014). *¿Quiénes son los “dueños” de los títulos mineros en Colombia?* Obtenido de <https://www.anm.gov>.

co/?q=Quienes_son_los_duenos_de_los_titulos_mineros_en_Colombia.

- Agencia Nacional de Tierras (12 de julio de 2020). *Portal de Datos Abiertos*. Obtenido de <https://www.agenciadetierras.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/informacion-de-interes/portal-de-datos-abiertos/>.
- Agencia Nacional Minera (2013). Resolución 341 de 2013 Por la cual se declaran criterios y procedimientos para declarar proyectos mineros de interés nacional y se efectúa una delegación. Bogotá.
- Agencia Nacional Minera (2013). Resolución 592 de 2013 Por la cual se designan algunos proyectos mineros de interés nacional. Bogotá.
- Agencia Nacional Minera (2016). *Informe de gestión*. Bogotá.
- Agencia Nacional Minera (2016). Resolución 229 de 2016 por medio de la cual se proroga la delegación de funciones a la gobernación de Antioquia y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Diario Oficial 49.865 del 6 de mayo de 2016.
- Agencia Nacional Minera (19 de mayo de 2017). Radicado No. 20173200119511.
- Agencia Nacional Minera (2017). Radicado No. 20174100059681 . Oficio del 14 de marzo de 2017.
- Agencia Nacional Minera (2013). Resolución 592 de 2013 Por la cual se designan algunos proyectos mineros como de interés nacional. Bogotá.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: 6 de julio de 1991.
- Arteta, C. (2017). La dialéctica del amo y el esclavo. *Amauta* 15(30), 143-150. <https://doi.org/10.15648/am.30.2017.11>.
- Castro, A. P., & Nielsen, E. (2001). Indigenous people and co-management: Implications for conflict management. *Environmental Science and Policy*, 4(4-5), 229-239.
- Congreso de la República (1991). Ley 21 de 1991 Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989. Bogotá: Diario Oficial No. 39.720 del 6 de marzo de 1991.
- Congreso de la República (1993). Ley 70 de 1993 “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”. Bogotá: Diario Oficial No. 41.013. Agosto 31 de 1993.
- Congreso de la República (2001). Ley 685 de 2001 “Por la cual se expide el Código de Minas y se toman otras determinaciones”. Bogotá: Diario Oficial No. 44.545 de Septiembre 8 de 2001.

- Congreso de la República (2002). Ley 768 de 2002 “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”. Bogotá: Diario Oficial 48.893 del 7 de agosto de 2002.
- Corte Constitucional (2002). Sentencia CC-891 de 2002.
- Congreso de la República (2010). Ley 1382 de 2010 “Por la cual se modifica la Ley 681 de 2001 Código de Minas”. Bogotá: Diario Oficial 47.618 del 9 de febrero de 2010.
- Corte Constitucional (2011). Sentencia C-366 de 2011.
- Congreso de la República (2011). Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”. Bogotá: Diario Oficial No. 48.102 del 16 de junio de 2011.
- Corte Constitucional (2016). Sentencia 035 de 2016.
- Congreso de la República (2015). Ley 1353 de 2015 “Por la cual se expide el Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018, Todos por un nuevo país”. Bogotá: Diario Oficial No. 49.538 del 9 de junio de 2015.
- Corte Constitucional (2016). *Sentencia C-035 de 2016*. Bogotá.
- Congreso de la República (2019). Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Bogotá: Diario Oficial 50964 del 25 de mayo de 2019.
- Corte Constitucional (2016). Sentencia C-389 de 2016. Bogotá.
- Corte Constitucional (2015). Sentencia 766 de 2015.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2011). Decreto 2893 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior”. Bogotá: Diario Oficial 48.158 del 11 de agosto de 2011.
- Corte Constitucional (1997). Sentencia SU-039 de 1997.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2012). Decreto 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”. Diario Oficial No. 48.308 del 10 de enero de 2012.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE (2019). Población Indígena de Colombia, Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Bogotá: DANE.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE (2019). Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera. Resultados del censo nacional de población y vivienda 2018. Bogotá: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE (27 de junio de 2020). Grupos étnicos-Información Técnica. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-eticos/informacion-tecnica>.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, & Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE (2006). Una nación multicultural: los pueblos indígenas de Colombia en el umbral del nuevo milenio. Bogotá: DNP-DANE.
- Escobar, A. (1999). En defensa de la biodiversidad, territorio y cultura. *Revista Biodiversidad Volumen 22*, 15-20.
- Hilson, G. (2005). Structural adjustment and subsistence industry: artisanal gold mining in Ghana, en *Development and Change*. Wiley Online Library.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM (2011). *Análisis de tendencias y patrones espaciales de deforestación en Colombia*. Bogotá.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM (2014). *Estudio Nacional del agua*. Bogotá.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Subdirección de Geografía y Cartografía (12 de Julio de 2020). Sistema de información geográfica para la planeación y el ordenamiento territorial -SIGOT-. Obtenido de <http://sigotvg.igac.gov.co:8080/>.
- Langebaek, C., & Melo, J.O. (1942). *Historia de Colombia, el establecimiento de la dominación española*. Capítulo I: Los pueblos indígenas del territorio colombiano. Obtenido de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/hicol/hico3.htm>.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2014). Decreto 2041 de 2014 “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”. Bogotá: Diario Oficial No. 49.305 del 15 de octubre de 2014.
- Ministerio de Cultura, República de Colombia (2011). Afrocolombianos, población con huellas de africanía. Obtenido de <https://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidades%20negras%20y%20afrocolombianas.pdf>.
- Ministerio de Defensa (2016). Plan Estratégico del sector defensa y seguridad. Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018. Bogotá.

- Ministerio de Minas y Energía (2011). Decreto 4131 de 2011 “Por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas)”. Bogotá: Diario Oficial 48.242 de 2011.
- Ministerio de Minas y Energía (2011). Decreto 4134 de 2011 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica”. Bogotá: Diario Oficial 48.242 de noviembre 3 de 2011.
- Ministerio de Minas y Energía (2012). Censo Minero Departamental 2010-2011. Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía (2012). Decreto 381 de 2012 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”. Bogotá: Diario oficial No. 48.345 del 16 de febrero de 2012.
- Ministerio de Minas y Energía (2012). Resolución 045 de 2012 “Por la cual se declaran y delimitan unas áreas estratégicas mineras y se adoptan otras determinaciones”. Diario Oficial No. 48.483 del 6 de julio de 2012.
- Ministerio de Minas y Energía (2012). Resolución 180241 de 2012 “Por la cual se declaran y delimitan unas áreas estratégicas mineras y se adoptan otras determinaciones”. Diario Oficial No. 48.353 del 24 de febrero de 2012.
- Ministerio de Minas y Energía (2013). Decreto 1258 de 2013 “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)”. Bogotá: Diario Oficial 48.824 del 17 de junio de 2013.
- Ministerio de Minas y Energía (2015). Decreto 1073 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”. Bogotá: Diario Oficial No. 49.523 del 26 del mayo de 2015.
- Ministerio de Minas y Energía (2016). *Política minera de Colombia. Bases para la minería del futuro*. Bogotá.
- Ministerio del Interior (2013). Decreto 2613 de 2013 “Por el cual se adopta el protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa”. Bogotá: Diario Oficial 47.409 de julio 13 de 2009.
- Ministerio de Minas y Energía (2013). Resolución 49 de 2013 “Por medio de la cual se declara pérdida de ejecutoriedad de la Resolución 303 del 28 de septiembre de 2012, se delimita un área estratégica minera y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 48.835 del 28 de junio de 2013.
- Presidencia de la República (2013). Directiva Presidencial No 10 de 2013. *Guía metodológica para la realización del proceso de consulta previa con comunidades étnicas. Desarrolla de forma delimitada los procesos de certificación de presencia o no de comunidades étnicas y el desarrollo metodológico de las consultas previas*. Bogotá.

- Santiago Rivera, J. A. (2016). Otro discurso pedagógico y didáctico sobre la enseñanza de la geografía en el trabajo escolar cotidiano. *Pensamiento Americano*, 9(16). <https://doi.org/10.21803/pensam.v9i16.75>.
- Silva Pertuz, M. (2017). La violencia familiar (conyugal/pareja) en las ciudades de Cartagena y Barranquilla en el Caribe colombiano. *Pensamiento Americano*, 10(18). <https://doi.org/10.21803/pensam.v10i18.51>.
- Unidad de Planeación Minero Energética & Universidad Industrial de Santander (2014). Estimación de áreas intervenidas, consumo de agua, energía eléctrica y costos de producción en mina. Etapa de explotación. Bogotá. Recuperado el 01 de 02 de 2017, de http://www.upme.gov.co/SeccionMineria_sp/AREAS_INTERVENIDAS.pdf.
- Unidad de Planeación Minero Energética (2004). *Plan de infraestructura de transporte y portuaria para el desarrollo minero en Colombia*. Bogotá.
- Unidad de Planeación Minero Energética (2006). *Plan Nacional para el Desarrollo Minero - Visión 2019*. Bogotá.
- Unidad de Planeación Minero Energética, UPME (2015). *Boletín Estadístico de Minas y Energía 2010-2015*. Bogotá.
- Unidad de Planeación Minero Energética, UPME (1º. de enero de 2017). Minas y Títulos Mineros. http://sig.simec.gov.co/UPME_MI_minas/. Bogotá.