

**PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL ESTRATÉGICOS – PINES- , MINERÍA Y  
CONSULTAS POPULARES EN COLOMBIA**

**JUAN SEBASTIÁN SIMBAQUEBA PERAZA**



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.**

**2017**

**PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL ESTRATÉGICOS – PINES- , MINERÍA Y  
CONSULTAS POPULARES EN COLOMBIA**

**JUAN SEBASTIÁN SIMBAQUEBA PERAZA**

**DIRECTORA DEL TRABAJO DE GRADO**

**MARIANA DEL PILAR PATARROYO RODRIGUEZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.**

**2017**

## Tabla de contenido

<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
1.1	Problema de investigación	1
1.2	Justificación	2
<b>2</b>	<b>Objetivos</b>	<b>4</b>
2.1	Objetivo General	4
2.2	Objetivos específicos	4
<b>3</b>	<b>Propuesta metodológica</b>	<b>4</b>
3.1	Fases metodológicas	5
3.1.1	Fase de Comprensión	5
3.1.2	Fase descriptiva	6
3.1.3	Configuración del caso:	6
3.1.4	Presentación de resultados	7
	<b>Categoría de análisis</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Marco teórico</b>	<b>8</b>
4.1	Democracia y democracia deliberativa	8
4.2	Participación ciudadana en el ámbito minero	12
4.3	Contexto internacional	17
<b>5</b>	<b>Resultados</b>	<b>24</b>
5.1	Proyectos de Interés Nacional Estratégicos – PINES	24
5.1.1	Características	24
5.1.2	Marco Legal Colombiano	27
5.1.3	Sentencias: C-035 de 2016, C-123 de 2014 y sus implicaciones	35
5.2	Consulta Popular en asuntos mineros	39
5.2.1	Características generales	39
5.2.2	Alcances y limitaciones	42
<b>6</b>	<b>Conclusiones</b>	<b>48</b>
<b>7</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>51</b>
<b>8</b>	<b>Anexos</b>	<b>59</b>

## Índice de imágenes, tablas y anexos.

<i>Tabla 1: Código de entrevistas</i> .....	6
<i>Tabla 2: Categoría de análisis de entrevistas y preguntas</i> .....	7
<i>Mapa 1 Proyectos mineros declarados como PINES en Colombia, 2016</i> .....	26
<i>Mapa 2 Consultas populares en Colombia</i> .....	47
<i>Anexo 1 Participación ciudadana</i> .....	59
<i>Anexo 2 Información PINES</i> .....	59
<i>Anexo 3 Sentencias</i> .....	60
<i>Anexo 4 Preguntas Consultas populares</i> .....	63
<i>Anexo 5 Información mapa consultas populares</i> .....	64

## Índice de abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Nombre</b>
A.	Academia
AGA	AngloGold Ashanti S.A.
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambientales.
ANM	Agencia Nacional Minera.
Art	Artículo
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CIPE	Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
Const.	Constitución
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
MinTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
O.A.	Organizaciones Ambientales.
O.M.	Organizaciones mineras.
OCMLA	Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina.
PINES	Proyecto de Interés Nacional Estratégicos.
PND	Plan Nacional de Desarrollo
R.P.	Representantes políticos.

# **1 Introducción**

## **1.1 Problema de investigación**

El presente panorama de la región nos muestra cómo en América Latina se expande con fuerza el extractivismo minero. Argentina, Chile y Perú son ejemplos de países que se han vuelto proveedores de materias primas para el mundo. Enfocando discursos y planes oficiales hacia la megaminería, vista como opción para impulsar el crecimiento económico (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina – OCMLA, 2015)

Dentro del contexto Latinoamericano, Colombia ha sido partidario de las políticas mineras. Evidencia de esto son los planes de desarrollo (PND), específicamente el PND 2010- 2014 el cual enfoca a la minería como una locomotora de desarrollo (Departamento Nacional De Planeación, 2010) y en el PND 2014- 2018 buscando robustecer y consolidar la minería en la economía (Garay, 2014); Decretos y leyes han plasmado esta intención de convertir a Colombia como uno de los principales destinos para desarrollar la extracción minera y modificar en múltiples casos la vocación del suelo, es el caso del Código Minero Ley 685 de 2001 fomentando la explotación y exploración de los recursos mineros, limitando las facultades locales y territoriales para establecer zonas excluibles (Congreso de Colombia, 2001)

Por una parte se argumenta a favor de la minería, sosteniendo que los aportes económicos que brinda la explotación minera apoyan significativamente los ingresos de la Nación y las regiones, mediante impuestos de renta y patrimonio, al igual que aportes específicos a los municipios gracias a las regalías ( Fedesarrollo, 2008)

Desde otra perspectiva se sostiene que el desarrollo de la minería en los territorios, por compone una reconfiguración territorial; generando impactos en la naturaleza, destrucción del tejido social de las comunidades, afectando irreversiblemente el ambiente, provocando daños a la salud y desplazando comunidades (Garay, 2013)

En esta lógica, la consulta popular está establecida dentro de los instrumentos de participación ciudadana en Colombia, contemplada en el artículo 40 de la Constitución

Política de 1991 (Const, 1991), en la Ley 134 de 1994 y en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 (Ley 1757, 2015). De esta forma, ha sido visualizada por las comunidades como un mecanismo esperanzador para la defensa del territorio y participar en la toma de decisiones.

Esta herramienta se ha visto como un mecanismo de participación ciudadana por parte de las comunidades en contextos mineros en Colombia en los últimos años. De esta forma, la ciudadanía ha buscado articularse a los escenarios de participación para la construcción democráticamente de las decisiones y evitando la imposición de la minería en sus territorios.

Sin embargo, han surgido modificaciones ,y contradicciones, legislativas y políticas dificultando la implementación de la consulta popular en los municipios. Es el caso del decreto 934 de 2013, actualmente suspendido, que imposibilitaba a los concejos municipales y asambleas departamentales para regular la minería (Colprensa, 2014). Al igual, las investigaciones por parte de la Procuraduría Nacional a los funcionarios públicos que permitan realizar consultas populares en temas mineros (EITiempo.com, 2014). Y específicamente, el CONPES 3762 de 2013 que abre la puerta a los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos- PINES y un conjunto de medidas para agilizar los procesos de licenciamiento ambiental, adquisición predial y participación comunitaria en los proyectos mineros.

Por esta razón es valido preguntarse ¿Cómo se desenvuelve el ejercicio de participación ciudadana, a través de la consulta popular, en el marco de los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINES) del sector minero en Colombia?

## **1.2 Justificación**

La relevancia del presente proyecto investigativo para la ciencia política está sustentado en el gran avance que ha tenido la mega minería en Colombia (Garay, 2013); junto al interés del Gobierno Nacional por realizar políticas públicas, en este caso los PINES (CONPES 3762, 2013), y expandir proyecto de mega minería por todo el territorio nacional, con base a centralizar y agilizar los proceso de licenciamiento ambiental, adquisición predial y participación comunitaria.

Sin embargo, las comunidades que reciben los impactos sociales, ambientales y económicos de la minería se encuentran alejadas de los procesos deliberativos (Bustos, B., Folchi, M., & Fragkou, M.2016). Resultado de esto, surgen las consultas populares como mecanismo de participación ciudadana institucionalizado, siendo una manifestación legítima sobre el interés de las comunidades en su territorio.

En este punto, la ciencia política debe profundizar más su investigación científica al respecto, debido a lo poco que se ha escrito académicamente sobre el tema de participación ciudadana y consultas populares en el ámbito minero. Buscando alternativas para conciliar los intereses de las comunidades, entidades territoriales y la Nación. Es por esto, que la investigación se centrará en la democracia deliberativa y la participación ciudadana, en donde se indagará en las diversas opiniones y se articulará con el marco legal.

Es necesario resaltar que la investigación en ningún momento se plantea un rechazo absoluto a la minería, porque reconocemos que la minería para varias comunidades del país históricamente ha sido fuente de ingresos, como es el caso de la minería tradicional.

## **2 Objetivos**

### **2.1 Objetivo General**

- Analizar el ejercicio de participación ciudadana, a través de la consulta popular, en el marco de los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINES) del sector minero en Colombia.

### **2.2 Objetivos específicos**

- Examinar el contexto latinoamericano alrededor de instrumentos de participación ciudadana similares a la consulta popular en el sector minero.
- Realizar un análisis de la política pública “Proyectos de Interés Nacional Estratégicos” (PINES) para promover la expansión del sector minero en Colombia.
- Establecer la incidencia de las sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2016 sobre los movimientos que proclaman la consulta popular en Colombia.
- Analizar el ejercicio de la participación ciudadana en el marco de los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINES) para promover proyectos mineros en Colombia.

## **3 Propuesta metodológica**

En relación a los objetivos que han sido presentados, la propuesta metodológica más conveniente es un análisis cualitativo. Según lo propone (Hernandez Sampieri, Fernandez Collado, & Baptista Lucio, 2010) la investigación cualitativa se fundamenta en una perspectiva orientada a la interpretación y centrada en el entendimiento del significado de las acciones.

De este modo, se realizó una revisión teórica, de prensa y de jurisprudencia sobre el tema; al mismo tiempo que se llevó a cabo una serie de entrevistas entre los diferentes involucrados, para un análisis que abarcara diferentes perspectivas. De esta manera,

logar a través de un análisis deductivo la articulación de aspectos generales a los particulares, relacionando los elementos que participan en la investigación.

Del mismo modo, se desarrolló un análisis documental siguiendo los lineamientos de (Hoyos, 2000) sobre el caso de estudio. Mediante la revisión detallada de documentos escritos que tratan la participación ciudadana en casos mineros, consultas populares en Colombia y PINES mineros. De esta forma lograr una visión global para la comprensión de los temas investigados.

Se completó la investigación con entrevistas semi-estructuradas a cuatro grupos de expertos: Académicos, representantes políticos, organizaciones mineras y organizaciones ambientales, para un total de 11 Entrevistas. Una de las dificultades encontradas durante la recolección de datos fue que diferentes miembros de las organizaciones mineras no aceptaron o guardaron silencio frente a la solicitud de participar en la presente investigación.

### **3.1 Fases metodológicas**

#### **3.1.1 Fase de Comprensión**

Mediante la técnica de la ficha de lectura, se tomaron por autor los casos de consulta popular frente a los Proyectos de Interés Nacional en aspectos mineros en América Latina.

Se buscó indagar en las características propias de cada caso y cómo han sido empleadas las consultas populares o mecanismo similares para la exclusión de las actividades mineras en los territorios. Tomando los casos más emblemáticos de diferentes países e identificando los actores más relevantes que han participado, igualmente se realizó con los casos colombianos.

Así mismo, se articularon las experiencias de consulta popular a teorías que permitirán su entendimiento de una manera global y buscando problematizar la realidad.

### 3.1.2 Fase descriptiva

En esta fase se revisó en perspectiva jurídica y política, los procesos de transformación y restricciones de los PINE mineros y la consulta popular.

Se consideraron los artículos constitucionales, decretos, leyes, sentencias, planes de desarrollo y planes mineros. A partir de ellos, se analizaron las formas y mecanismos en los cuales se ha intentado consolidar a Colombia como un país minero, examinando críticamente los planes de ordenamiento territorial, el PND y con ellos los PINES .

Así mismo, mediante la comparación entre los aspectos jurídicos en contra y a favor de la minería, se evidenciaron las contradicciones que se presentan en los casos de las consultas populares y los PINES mineros en Colombia.

### 3.1.3 Configuración del caso:

A través de la técnica de entrevistas semi-estructuradas, se realizaron cuatro grupos (representantes políticos, organizaciones ambientales, organizaciones mineras y académicos) Donde cada uno de estos grupos, aportó a la investigación desde su posición frente a la minería y a la participación ciudadana, brindando nuevas perspectivas para el desarrollo del trabajo.

**Tabla 1: Código de entrevistas**

Representantes políticos	R.P.1
	R.P.2
Organizaciones ambientales	O.A.1
	O.A.2
Organizaciones mineras	M.1
	M.2
	M.3
Academia	A.1
	A.2
	A.3
	A.4

### 3.1.4 Presentación de resultados

El análisis de los datos se realizó mediante la transcripción de las entrevistas semi-estructuradas, donde cada entrevistado recibió un código respondiendo al carácter de confidencialidad. Posteriormente, se organizaron las preguntas mediante categorías de análisis y en estas se clasificaron las respuestas de los 4 grupos de investigación.

**Tabla 2: Categoría de análisis de entrevistas y preguntas**

<b>Categoría de análisis</b>	<b>Pregunta</b>
Participación ciudadana	<p>¿ Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana en que las personas pueden acudir en el marco de un proyecto de interés nacional y estratégico (pines)? ¿ Tales mecanismos son efectivos? ¿ En qué medida es o no vinculante?</p> <p>¿Cuál es el rol y el poder de decisión de las comunidades, frente a la declaración de un PINE?</p> <p>¿Cuál debería ser el rol y el poder de decisión de las comunidades, frente a la declaración de un PINE?</p>
Utilidad de pública e interés nacional	<p>Cuando se habla de participación ciudadana ¿Cuál es el nivel al que nos deberíamos referir: Al nacional o al local. Esto teniendo en cuenta los impactos positivos, negativos y las expectativas de un proyecto de esta magnitud?</p> <p>¿Cuál es el rol y el poder de decisión de las compañías mineras, frente a la declaración de un PINE?</p> <p>¿Cuál debería ser el rol y el poder de decisión de las compañías mineras, frente a la declaración de un PINE?</p>
Consulta popular	¿Cuál es el alcance de una consulta popular minera frente a un PINE?
Legitimidad	¿Cómo un proyecto de interés nacional estratégico- PINE se vuelve legítimo frente a una comunidad?
Legislación-Regulación	¿Cuál es el impacto de las sentencias C-035 de 2016 y C-123 de 2014 en los PINES y las consultas popular?
Autonomía territorial	<p>¿Cuál es el rol y el poder de decisión de las entidades territoriales, frente a la declaración de un PINE?</p> <p>¿Cuál debería ser el rol y el poder de decisión de las entidades territoriales, frente a la declaración de un PINE?</p> <p>¿Cuál es el rol y el poder de decisión de la nación, frente a la declaración de un PINE?</p> <p>¿Cuál debería ser el rol y el poder de decisión de la nación, frente a la declaración de un PINE?</p>

## **4 Marco teórico**

El desarrollo teórico que se realizó evidencia una relación conceptual entre las categorías. Esto permite explicar la participación ciudadana en el sector minero y la democracia deliberativa como temas colindantes. Además, se reconoce que existen otras aproximaciones teóricas posibles para tratar las categorías expuestas.

De esta manera, iniciaremos con la categoría de democracia, pasando por democracia deliberativa para llegar a participación ciudadana en el sector minero. Buscando ir de lo universal a lo particular.

### **4.1 Democracia y democracia deliberativa.**

Para acercarnos al concepto de democracia deliberativa partiremos de la democracia. Categoría más amplia y es necesario mencionar que, “Democracia quiere decir poder popular. Si esto es así, las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes en los que el pueblo manda” ( Sartori, 1993, P.13)

A la tradicional definición de poder popular se le añade un sistema interno, el cual, “caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos “( Bobbio, 1986, P.14). Sin embargo, Monserrat añade algo más allá de las reglas donde,

La democracia no es solo una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en la constante mejora económica, social y cultural del pueblo; por lo que valdría la pena fomentar la colaboración de la sociedad para mejorar su nivel de vida( Monserrat, P.10)

A estas concepciones más modernas de democracia, es necesario añadir que “la democracia de los modernos es el Estado en el que la lucha contra el abuso de poder se desarrolla en dos frentes, contra el poder desde arriba en nombre del poder desde abajo y contra el poder concentrado en nombre del poder distribuido.” ( Bobbio, 1986, P.47) Y por esta misma razón, se toma la definición tradicional y se le añade que “[p]oder del pueblo en cuanto es el pueblo el que propiamente lo ejerce y, en consecuencia, lo es mientras no sea ejercido por otros” (Sartori, 1993, P.23)

Seguidamente, “[d]ecimos democracia para aludir, a grandes rasgos, a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes «respondan a los gobernados»” ( Sartori,1993, p.23). Así mismo, las nuevas líneas de pensamiento sobre democracia dentro de América Latina corresponden a la tendencia de ampliar el concepto más allá de lo político, añadiendo aspectos económicos y sociales, se entiende cómo, “Sistema que se basa en el bienestar de todos, en la distribución equitativa de los ingresos, en el trabajo para todos, en el salario justo, en la igualdad” (Nohlen, 2011, p. 398)

Finalmente, Colombia se reconoce como un Estado democrático y participativo, que debe garantizar un orden político, económico y social justo ( Const., 1991). Frente a esto, se resalta el carácter participativo de la población colombiana, de esta forma es importante precisar en la democracia deliberativa.

### **Democracia Deliberativa**

Partimos de la afirmación “los canales institucionales no parecen responder adecuadamente a las expectativas ciudadanas y, además, están siendo sometidos a procesos de desinstitucionalización y desaparición del escenario público” (Velásquez, 2011. P.78) a esto se le añade que “El clientelismo y el autoritarismo se erigieron como ejes articuladores del sistema político colombiano y como referentes de las conductas políticas de gobernantes y gobernados” ( Velásquez y Gonzales, 2003. P.46)

Consecuencia de la incapacidad de la democracia representativa para responder y reconocer los problemas, que principalmente tienen las comunidades. Estas fallas como las manifiesta Warren (2006) , son debido a una representación no adecuada después del proceso electoral, al igual que el voto como un mecanismo insuficiente y sistemas electorales excluyentes.

Continuando con esta problemática, los ciudadanos presentan falta de confianza en los círculos de representación y se ha ido aumentando la brecha entre políticas de gobierno frente a los ciudadanos. En este sentido, los actos gubernamentales generan una mayor demanda de intereses ciudadanos que luego no son atendidas por la

debilidad institucional, obteniendo como resultado una crisis de la democracia representativa.

Para responder a esta crisis, como argumenta Dahl (1994), manteniendo la vitalidad del proceso democrático, es necesario una mejora de la institucionalidad, optimizando la comprensión, participación y deliberación informada dentro la toma de decisiones en los procesos democráticos. Así se manifiesta que “[l]a democracia deliberativa parte de la necesidad de validar algunas reglas imparciales del discurso democrático” (Durango, Marín, & Valencia, 2013, p. 28)

Como primer acercamiento, se debe entender que, “[l]a finalidad de la democracia deliberativa es hacer que los ciudadanos participen colectivamente y directamente en el procedimiento de toma de decisiones, más que para elegir a sus representantes, para tomar sus propias decisiones. (Durango et al., 2013, p. 30)

Estas características, tienen sentido bajo los principios mencionados por Archong Fung y Write (2003), en la medida que la participación girará orientada a preocupaciones concretas y quejas formales, escuchando las diferentes posiciones, ofreciendo las razones por las cuales se deberían tomar ciertos caminos de resolución. Así, la participación directa mejorará la resolución de los problemas que pueden surgir en el camino de la implementación de una política pública, esto se debe a que el proceso de retroalimentación de la planeación, ejecución y evaluación se realizará más rápido evitando la larga cadena burocrática.

Por este motivo, tiene que contar con dos características esenciales “ A) Deliberar sobre los hechos concretos con la inclusión imparcial de todos los afectados o beneficiados por las decisiones. B) Deliberar sobre la mejor manera de implementar políticas imparciales “ (Durango, Marín, & Valencia, 2013, p. 30)

Es claro que el papel de los afectados y beneficiados por las decisiones deben ser los principales incluidos a los procesos de consulta, deliberación y toma de decisión. Por este motivo, la democracia deliberativa, para a Adriana Laura Vercellone quien expone a Amy Gutmann y Thompson, busca guiar la acción y justificar decisiones concretas frente a quienes resultaran obligados por ella (Vercellone, 2013)

Esto se debe dar bajo, “la democracia deliberativa y su capacidad para transformar los interés y preferencias de las personas a través de mecanismos de deliberación colectiva “ (Waldron, 2004, p. 249)

Sin embargo es necesario reconocer algunas fallas de la democracia deliberativa, aceptando que,

Deliberation does not often generate a full consensus, especially in larger public bodies. Although people frequently change their views in the process of deliberation and come to understand one another's needs, values, and beliefs better, they rarely reach complete agreement. (Gastil & Levine, 2005, p. 274)

Así, frente a la focalización en el ejercicio de estas actividades, tanto Dahl (1994) como Iserna (2014) y Fung & Write (2003), presentan cómo la expansión de las oportunidades de participación en diferentes temas y de unos grupos ilimitados de ciudadanos puede generar un déficit de participación. Produciendo un carencia de participación real, llevando a favorecer a unos sectores, imponiéndose las opiniones de los ciudadanos con más estudios o las mejores habilidades discursivas y haciendo que muchas veces la toma de decisión se demore más. De esta forma, los sistemas más pequeños y focalizados tienen más potencialidad para una mejor efectividad en la participación ciudadana que los grandes. Así, es mejor el control de los ciudadanos sobre los asuntos cotidianos que sobre una escala amplia de decisiones.

Aún así como salida a esta problemática, “la deliberación, se nos dice, se dirige principalmente al consenso; no obstante, es solo en circunstancias de disenso, una diversidad de opiniones o posiciones no resueltas, en la que se busca algo como la votación” (Waldron, 2004, pp. 250–251). Y bajo este marco, se podría entender el voto como la culminación natural de la deliberación, en donde las personas tomen decisiones sobre asuntos concretos que los afectan o benefician directamente.

De esta manera Gastil & Levine finalizan argumentando que,

By stipulating fair procedures of public reasoning that are, in principle, open to everyone, the outcomes of a deliberative procedure will be seen as legitimate because they are the result of a process that is inclusive, voluntary, reasoned, and equal. (Gastil & Levine, 2005, p. 27)

Es decir, uno de los principales atributos de la democracia deliberativa es la manera de brindar legitimidad a las decisiones políticas, retomando la confianza de los ciudadanos a las instituciones y a las organizaciones bajo una participación real.

#### **4.2 Participación ciudadana en el ámbito minero**

La participación ciudadana es una categoría extensa y desarrollada por varias disciplinas y múltiples autores; por este motivo, es pertinente enfocar la participación ciudadana en el sector minero.

De esta forma, la participación ciudadana en temas mineros puede ir orientada en dos vías, las cuales no son excluyentes. En la primera vía, encontramos los flujos de información haciendo referencia al dialogo entre las partes interesadas; En la segunda vía, está orientada en la participación de las decisiones y se encuentra compuesta por: voz pero no veto y voz con veto.

- **Flujos de información:**

Los diálogos entre las partes interesadas es uno de los aspectos fundamentales alrededor de la exploración y explotación de un proyecto minero, las partes interesadas están compuesta por la comunidad, las entidades territoriales, el gobierno nacional, el tercer sector y las compañías mineras.

Se resalta que las demandas de la comunidades para beneficios relevantes, directos y duraderos por parte de la minería son un fenómeno reciente, como indica (Solomon, Katz, & Lovel, 2008), por esta razón ni las instituciones del Estado, ni las empresas, ni las comunidades han sido equipadas para responder a ellas.

Por este motivo, partimos de la dificultad planteada por (Arthur, 2009) donde reconoce que, por lo general, ha sido malinterpretado que el gobierno puede negociar con eficacia en nombre de las personas. En el mismo sentido expone (Due Kadenic, 2015), afirmando que se han concedido permisos de explotación entre los niveles de gobierno y la empresa; donde, el gobierno tendió a representar la necesidad y objetivos de las

comunidades afectadas. Sin embargo, los beneficios rara vez son percibidos por la comunidad.

Por eso, es necesario un nuevo mecanismo de negociación con la inclusión de los actores y la descentralización. Algunos autores se inclinan hacia los acuerdos de gobernanza entre las mineras, la comunidad y los actores del gobierno, como asunto fundamental para la formulación de términos de larga duración (Cheshire, Everingham, & Lawrence, 2014). Al igual, Due Kadenic (2015) expone que el vínculo más importante es el de la comunidad y la compañía minera. Debido a que es trascendental mantener la población local informada sobre el progreso del desarrollo y obtener su aprobación de cualquier proyecto.

Sin embargo, Bustos, Folchi, & Fragkou (2016) manifiestan que las preocupaciones no son reconocidas por el Estado, a pesar que existan procesos de participación pública para el dialogo entre Estado, ciudadanos afectados y representantes del proyecto.

En este punto, se hacen cruciales las entidades territoriales, como alcaldías y concejos, por la configuración de un gobierno local con mayores capacidades y su papel potencialmente importante. Por esta razón, (Cheshire et al., 2014) manifiesta que estas entidades pueden actuar como una figura que ayuda a la coordinación. Donde el gobierno local cuenta la responsabilidad de la gestión de impacto de la minería intensiva y la creación de un marco para coordinar a las partes interesadas. Esto corresponde a la funciones del gobierno local: la representación de las personas y la función de prestación de servicios.

Pero esto puede resultar problemático en algunas ocasiones. Nuevamente, (Cheshire et al., 2014) señala que en muchas regiones mineras las empresas han sido durante mucho tiempo de gran influencia en los asuntos locales y terminan siendo las autoridades locales en las regiones.

Por esta razón, las entidades territoriales en los flujos de información pueden ser un actor que apoye la coordinación, pero no debe convertirse en el único participante. Al igual que se debe vincular otro actor, como lo son los medios de comunicación. Arthur (2009) explica cómo en Ghana lo medios de comunicación, han sido una herramienta

importante para la difusión de la información y la forma en que ha ido creciendo a través del tiempo, brindando la posibilidad para explicar las políticas y programas.

Finalmente se hace necesario llegar a una dimensión participativa, centrado en el intercambio de información transparente y completa, bajo un dialogo abierto basado en el respeto y con la inclusión de todos los actores en cuestión.

### **Participación en decisiones**

Puede que exista un intercambio de información con base al dialogo, pero ¿Qué tanto poder de decisión tendrán estas opiniones?

Para responder a la pregunta, iniciamos con (Bustos et al., 2016) al afirmar que existe un amplio consenso sobre la importancia de la participación publica en la toma de decisiones ambientales con acuerdos internacionales y leyes al respecto. Pero, en la práctica los participantes son decepcionados por el proceso y con frecuencia dicen que no se escucharon.

A esto se le suma (Boutilier & Black, 2013) al indicar que la dimensión participativa se ha centrado en el intercambio de información y de escuchar distintos puntos de vista, pero no tienen el poder de tomar decisiones importantes.

Esto nos indica que existen dos formas, excluyentes una de la otra, en las cuales se concibe la participación ciudadana en el ámbito minero. Por una parte, encontramos voz pero no voto. Por la otra, voz y voto.

En algunas circunstancias la participación ciudadana debe estar ligada a las decisiones de entidades territoriales para permitir la participación, es el caso de Estados Unidos de Norte América expuesto por (Pulgar & Aurazo, 2003), en donde la participación de los ciudadanos se encuentra mediada por una alta variedad de instrumentos legales. Sin embargo, para emplear estos elementos de participación ciudadana se debe contar con la aprobación del gobierno federal y los lugares de desarrollo de los proyectos, tienen que ser tierras federales.

Siguiendo esta línea, (Solomon et al., 2008) manifiesta que la toma de decisiones se ve ligada a la aprobación de las empresas y los Estados, para analizar si es conveniente o no permitir la participación, en algunos casos solo se limita a la recolección de opiniones de la población.

Y se encuentra claramente una incompatibilidad para participar por parte de la comunidad; porque, aunque se trate de sistemas participativos, y estas personas tengan una posición formal y puedan autorepresentarse sin intermediarios, lo hacen desde una posición de desigualdad total. Bustos (2016) expone que esto se debe a que no son capaces de influir en el proceso de toma de decisiones y al igual que todos los grupos excluidos y marginales, no tienen poder de ajustar las medidas a sus intereses.

En otro sentido, encontramos que un nuevo paradigma está surgiendo en la mayoría de los países: la participación comunitaria en los procesos de evaluación y aprobación, con énfasis de las evaluaciones de costes y beneficios de la minería (Due Kadenic, 2015).

Continuando con el autor, menciona que esto corresponde a que cada vez las comunidades están demandando más beneficios de los proyectos de desarrollo de recursos locales y una mayor participación en la toma de decisiones, para garantizar un desarrollo de la minería responsable y segura. Buscando asegurar no solo beneficios económicos de los proyectos, sino también equidad social y protección del medio ambiente (Due Kadenic, 2015)

Pero, para llegar a influir en la toma de decisiones, se pueden formar una red de actores entre las partes interesadas que se vinculan a organizaciones fuertes, cuyas voces pueden ser escuchadas, apoyando a las voces que no tienen influencia en la toma de decisiones. Es así, como narra Solomon (2008), que se llega al punto de la negociación de expectativas de los grupos interesados por estándares y actuaciones en la participación, hasta retroalimentaciones en el desarrollo de las actuaciones mineras.

Estas diferentes actuaciones han logrado que los gobiernos decidan aplazar los proyectos cuando no se da la aceptación de las comunidades. Zhang & Moffat (2015)

entienden de esta manera que los requerimientos y la adquisición de una licencia legal otorgada por el gobierno no es suficiente, en esta medida la aceptación de la población se hace esencial para realizar los procesos mineros. En este sentido, las compañías deben estar constantemente en asociación con el público y las comunidades deben percibir los beneficios de la extracción como importantes.

Lo que se encuentra realmente en el fondo del asunto de la participación es la necesidad de voluntad política tanto de los gobiernos como de las empresas para la realización de acuerdos de participación (Cheshire et al., 2014) y en el momento de permitir la participación de las comunidades, estos procesos, en muchos casos, brindan reputación a las compañías, como lo plantea (Solomon et al., 2008)

Lo que se acaba de anotar se encuentra en concordancia con lo expuesto por (Boutilier & Black, 2013) al describir que entre mayor sea la cooperación hacia la regulación de los impactos acumulativos entre el tercer sector (Sociedad civil y ONG`S), la industria y el gobierno se tiene mayor legitimidad. Por este motivo, cuando las comunidades tomen las decisiones más importantes en un intercambio de responsabilidades, más legitimidad se tendrán las compañías.

Finalmente, es necesario mencionar que la participación de la comunidad es un aspecto clave en relación con el desarrollo de la minería. Pero la aceptación de proyecto minero en un territorio no solo dependerá de si se permite o no la participación de la comunidad. Como lo expone (Zhang & Moffat, 2015) en la minería el público evaluará los beneficios y costos obtenidos o experimentados. Una actitud positiva se desarrollará cuando los beneficios obtenidos son mayores que los costos, si ocurren impactos negativos en el bienestar es posible que el público busque interrumpir las acciones.

De esta manera, si el público percibe beneficios de las actividades mineras estarán aceptando la minería, si perciben beneficios negativos dejarán de aprobar esta actividad. Igualmente, la gobernabilidad modera el efecto de la percepción de la gente en los costos ambientales de la minería, cuando los sistemas regulatorios y legislativos se perciben como fuerte y capaz de sostener la minería responsable, las personas se

encuentran más dispuestos aceptar la minería, independientemente de los impactos ambiental que se perciban. Finalmente, en regiones más pobres la concesión y aceptación de la comunidad puede basarse en su valoración de los beneficios y costos, restándole importancia a los impactos ambientales que se puede causar (Zhang & Moffat, 2015)

### **4.3 Contexto internacional**

La significativa aceptación de una economía extractivista ha ido tomando fuerza en las últimas décadas, ideas fundadas en las ventajas comparativas que representa la explotación de recursos minerales y argumentos basados en analogías con experiencias de diferentes países, intentan incentivar a América Latina y África a optar por la superar la pobreza y la desigualdad mediante el extractivismo. Durante las entrevistas realizadas, uno de los participantes pertenecientes a organizaciones ambientales indicó:

Es una idea hegemónica en la región, la manera para poder conseguir el progreso, la modernidad y el desarrollo es por medio de la extracción, aún en los Gobierno que no tienen mucha similitud en su política están usando discursos parecidos (A.O.1)

A su vez, informes del Banco Mundial presenta argumentos como,

las actividades basadas en los recursos naturales pueden conducir al crecimiento por largos períodos de tiempo (...) la minería fue el principal impulsor del crecimiento y la industrialización en Australia y Estados Unidos por más de un siglo (Power, 2002, p. 8)

reforzando el imaginario de aceptación sobre la minería como un motor de desarrollo de los países. Sin embargo, en el informe titulado *¿Excavando hacia el desarrollo?* de la Oxfam se establece que la minería no ha sido un factor clave para el desarrollo económico de las naciones mencionadas anteriormente y a esto, si se realiza en un país con instituciones sociales, políticas y económicas débiles, se produciría un despilfarro de recursos naturales, un aumento en los conflictos sociales y daños al ecosistema (Power, 2002)

En el marco de esta discusión, se añaden las presiones cada vez más fuertes sobre las industrias-Estados frente a los derechos de las comunidades afectadas a participar en los procesos de toma de decisión. Lockie establece que el primer objetivo de la

participación pública es comprender las percepciones de la comunidad frente a las actividades mineras a desarrollar y encontrar consensos para solucionar el conflicto (Lockie, Franetovich, Sharma, & Rolfe, 2008)

El fin de permitir la participación de la población entorno a las actividades mineras, puede tener diferentes connotaciones. Por un lado, *Democratisation versus engagement?* nos presenta la manera, en la cual durante los procesos de participación puede funcionar como aporte al conocimiento y alternativas, fomentar debate crítico y plantear los impactos negativos que pueden sufrir comunidades minoritarias; por otra parte, la preocupación por la legitimidad de las empresas mineras y la búsqueda de aceptación de las decisiones entre la población llevan a la búsqueda de la participación ciudadana (Lockie et al., 2008). Aún así, se continúan planteando diferentes limitaciones a la participación ciudadana, entre ellas la poca participación en planes o proyectos mineros ya realizados, solamente añadiendo algunos comentarios, y participación sin permitir la toma de decisiones.

Por esta razón, es necesario abrir el espectro hacia unas formas de participación<sup>1</sup> más amplia en los asuntos mineros. Pasar de la manipulación en los procesos de no participación; llegar a acceder la información, consulta y conciliación, para llegar a la participación verdadera en la asociación, la delegación de poder y el control ciudadano (Whiteman & Mamen, 2002). Partimos del empoderamiento de las comunidades , brindando la capacidad de incrementar el control sobre los recursos de sus territorios, en donde hasta ahora se encontraban excluidas (Whiteman & Mamen, 2002) pero, en gran parte no existe poder decisorio frente a la determinación de las actividades mineras

Las experiencias de Australia con la mina Bowen Basin, la cual presenta las mayores reservas de carbón del país. En este caso, la participación de la comunidad en el proyecto ha estado ligada a un aporte mínimo, la empresa ha buscado únicamente obtener información de la comunidad para generar los planes de impacto económico y social, sin la toma de decisiones conjunta (Lockie et al., 2008) Sumado a esta situación,

---

<sup>1</sup> Anexo 1

en Australia los Land Councils<sup>2</sup> cuentan con la capacidad de negar las licencias de exploración, pero si un proyecto minero es definido “de interés nacional” las objeciones de la comunidad no serían tomadas en cuenta (Whiteman & Mamen, 2002)

Entrando en el caso de análisis, América Latina en las últimas décadas ha transformado su escenario, la consolidación en algunos casos de gobiernos progresistas, los intentos de ampliación de la democracia, la implementación de políticas públicas que tienden a favorecer las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y el enfoque hacia la constitución como polo de poder popular convive con la opción extractivista, que busca implantarse desde México hasta Argentina (Svampa, 2011).

Esta situación ha generado la explosión de conflictos ambientales en la región. Se resalta que, “de la mano con el crecimiento de la inversión en industrias extractivas han aparecido niveles de movilización social y conflicto igualmente impactantes” (Bebbington, 2009, p. 132). Confrontaciones por modelos de sostenibilidad que involucran a diversos actores que operan a diversas escalas. En donde, la viabilidad de los proyectos se ve amenazada porque se consideran como socialmente inaceptables y representa un riesgo social (Joyce, 2000)

El actual escenario nos ilustra no solo de un continuado acoplamiento entre extractivismo neodesarrollista y neoliberalismo, expresado de manera pragmática por los casos de Perú, Colombia o México, sino también entre un extractivismo neodesarrollista y gobiernos progresistas, en un contexto de fortalecimiento de las capacidades estatales, lo cual complejiza aun más la problemática ligada a la multiescalaridad de los conflictos y las alternativas existentes, en donde se entrecruzan políticas públicas, diferentes lógicas de acción y territorialidades diversas (Svampa, 2011, p. 188)

Encontramos de un lado actores que argumentan sobre la toma de decisiones en asuntos mineros debe desarrollarse escala nacional antes que local y posicionándola como una prioridad nacional, entre los actores encontramos las redes de mineros, inversionistas, bolsas de valores y ministerios nacionales; En contra posición, se cuenta a su vez con argumentos que indican que las decisiones deben ser tomadas a nivel

---

<sup>2</sup> Los “Land Councils” son los órganos de representación para los dueños tradicionales de los territorios en los distintos Estados de Australia (Australia.Gov, 2016)

local, es decir, en los territorios donde las comunidades se ven afectadas diariamente por la minería o a nivel internacional debido a que presenta una mayor protección al patrimonio común de la humanidad, entre ellos, actores de ONG locales, nacionales e internacionales, organizaciones campesinas e indígenas (Bebbington, 2009)

Mediante la participación ciudadana “los movimientos sociales apuntan a abrir la agenda política y pública contribuyendo a un nuevo marco normativo o modificaciones de leyes vigentes” (Svampa, 2011, p. 204) debido a que existen problemas previos de legitimidad y transparencia relacionado con el proceso de exploración y extracción minera.

Frente a omitir procesos de participación ciudadana por parte de las compañías mineras encontramos que,

Hay innumerables estrategias de engaño, cooptación y coerción social.... A pesar de existir recomendaciones durante los últimos años pidiendo que se reconozca el consentimiento de las comunidades para resolver tales conflictos no hay practicas establecidas. Así mismo, cuando las comunidades intentan realizar sus propias consultas populares, enfrentan mucha presión o éstas son anuladas sin más (Machado et al., 2011, p. 133)

Las razones que plantea Vera para explicar por qué un modelo de extracción se realiza a espaldas de la comunidad es porque el proyecto o actividad puede ser perjudicial para los intereses de la comunidad o que consideran que la comunidad no esta preparada para entenderlos (Vera, 2009)

Las comunidades, los proyectos mineros y los Estados en América Latina, como en el mundo, han estado rodeados por diferentes instrumentos entorno a la participación, algunos instrumentos promueven la participación ciudadana frente a otros que buscan limitarla. Entre las limitaciones encontradas frente a la participación ciudadana, se resalta la figura “De interés nacional” con la función de centralizar la toma decisiones bajo el control del nivel nacional desvinculando a la ciudadanía de las decisiones. Sin embargo, sentencias posteriores de la Corte han llevado a concertar los municipios y departamentos con el nivel nacional.

## **Consultas populares en Latinoamérica**

Una forma de indagar sobre la licencia social de los proyectos mineros es a través del ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular. Donde las comunidades buscan ser incluidas en los escenarios de deliberación, al igual que las compañías mineras lo utilizan para brindar legitimidad a los proyectos bajo la aceptación social de las comunidades. A continuación algunas experiencias.

### **Chubut (Argentina):**

El caso argentino de la provincia de Chubut, inicia con la búsqueda de la elaboración de una iniciativa popular elaborando el proyecto de ley 75 de 2014, con el fin de la prohibición de cianuro, minería a cielo abierto y sustancias químicas altamente contaminantes.

Durante este procedimiento

Hubo un proceso de participación en el que se juntaron 13 mil firmas con el objetivo de ampliar las prohibiciones a la mega minería en la provincia con la prohibición de uso de un listado de sustancias y de químicos que contaminan el ambiente que era abiertamente rechazado por las mineras (Bariloche2000, 2014)

Este proyecto de ley se proponía a fortalecer la ley 5001 de 2001, la cual delimitaba a la provincia de Chubut como una zona de protección especial, prohibiendo la extracción metalífera, así como la voladura con explosivos para llevar los minerales a la superficie y la minería a cielo abierto (Legislatura de Chubut, 2001)

Sin embargo, este proyecto fue transformado en su esencia por los legisladores de la provincia de Chubut<sup>3</sup>, formulando una ley fomentada hacia el beneficio mega minero. En este nuevo proyecto de ley se promovía la zonificación, lo que significaría la explotación metalúrgica en zonas que están prohibidas.

---

<sup>3</sup> Integrado por 2 miembros del partido justicialista y 13 miembros del partido frente para la victoria.

De esta manera, a finales del año 2015 se iba a realizar la consulta popular en la Meseta Central de Chubut ( El Diario , 2015) la cual, sería vinculante, es decir, tendría fuerza de ley y permitiría definir si se da o no la explotación del Proyecto Navidad. La consulta popular solo se realizaría en los territorios que tengan yacimientos por explotar.

Sin embargo, el Gobernador de la Provincia de Chubut , Mario Das Neves, el 30 de diciembre de 2015 derogó la ley que suplantó la Iniciativa Popular, afirmando que había sido modificada por el Legislativo provincial (el diario de madryn, 2015)

Actualmente, la multinacional minera canadiense Pan American Gold Silver Corp ya se ha obtenido los títulos de la tierra, pero con los impedimentos legales de la ley 5001 para la extracción de plata, plomo y de cobre en la meseta central de Chubut (Pan American Silver Corp, 2015) La compañía minera sigue presionando por el plan de zonificación y la consulta popular a favor de la minería, donde los principales afectados serían municipios cercanos, que no se encontrarían involucrados en las consultas populares, pero sufrirían las consecuencias debido a la desviación y contaminación de ríos sin alguna compensación económica.

### **Tambo Grande (Perú)**

Los años 1998 y 2003 el territorio estuvo en disputa, entre Manhattan Minerals Corporation que buscaba la explotación de oro y las comunidades, llegando hasta el homicidio de un líder de oposición de la mina. Lo cual llevo a la realización de un referéndum impulsado por el Gobierno Local y la participación de organizaciones no gubernamentales (Bebbington, 2009)

Corresponde a uno de los casos exitosos a favor de la consulta popular, hacia el año 2002 la junta vecinal de Tambogrande, se organiza y realiza una consulta con voto secreto, a cerca de la autorización a la compañía minera Manhattan Minerals Corporation para la explotación de oro y otros minerales. Aproximadamente el proyecto tendría una vida útil de 12 años y se necesitaría la reubicación, en una zona donde la población se dedicaba a actividades agrícolas principalmente ( Muqui, 2015)

Se explica que

Aunque la consulta era voluntaria, hubo un altísimo grado de participación, mayor aun que en las elecciones nacionales: el 74% de los tambograndinos participó en ella. De los votantes, el 98.05% señaló su oposición al proyecto minero. (WRM, 2002)

A pesar que esta consulta popular no hacia parte oficial para determinar si se permitía la minería en el territorio o no, y la incapacidad de Manhattan para demostrar la capacidad económica financiera, hicieron que Centromin la encargada de los derechos mineros en Perú, eliminara los derechos que tenía Manhattan sobre Tambogrande (De Echave. 2009) Sin embargo, la zona no queda protegida contra actividades mineras y otra compañía podría continuar con el proyecto.

En Tambogrande, la ciudad luchó contra la minería e hicieron consulta popular, apelando a los derechos constitucionales del Perú, pero el Estado central no quiso reconocer esos procesos. No fue directamente por el voto de Tambogrande, al final toda la tensión que tuvo ese voto, empezó a afectar todas las inversiones de la compañía y la compañía no logró el capital esperado. (O.A.1)

Sin embargo, al igual que en Australia la figura “De interés nacional” ha tomado fuerza en el Gobierno peruano y luce como una amenaza a la autonomía territorial. Partimos de la Ley de promoción de inversiones en el Sector Minero “Artículo 1.- Declárase de interés nacional la promoción de inversiones en la actividad minera” (Decreto 708, 2013, Art. 1) sumado a la ley de ordenamiento territorial, “interés nacional el proceso de demarcación y organización territorial del país, autorizándose al Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales a priorizar las acciones correspondientes sobre los distritos y provincias que lo requieran”( Ley 27795, 2002) Y como nos explica uno de nuestros entrevistados

En el año 2014 se pasó lo que se llama el paquetazo ambiental en el Perú, agilizar las licencias ambientales, todo ese proceso asociado con pedir los permiso, para reducir el tiempo y poder facilitar la inversión de las industrias extractivas, esa misma política es un mismo discurso que se ve en la región (A.O.1)

Esto se materializa en el decreto supremo 008-2016-PCM, mediante el cual el Poder Ejecutivo declara una zona de interés Nacional donde se desarrolla el proyecto minero

Las Bambas y se espera que en cinco años se convierta en una de las minas de cobre más grande a nivel mundial (Andina, 2016)

## **5 Resultados**

### **5.1 Proyectos de Interés Nacional Estratégicos – PINES**

#### **5.1.1 Características**

El Gobierno Nacional de Juan Manuel Santos en la búsqueda de alcanzar los objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y romper con los cuellos de botella que afectan la viabilidad y agilidad de la puesta en ejecución de proyectos en los diferentes sectores, se decide establecer la figura de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos- PINES<sup>4</sup>.

De esta forma, los PINES nacen con el CONPES 3672 el 20 de agosto de 2013, estableciendo

los lineamientos de política para la identificación y priorización de proyectos en infraestructura, hidrocarburos, minería y energía (...) define aspectos relevantes a resolver relacionados con los trámites y procedimientos requeridos para formular y ejecutar dichos proyectos (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 3)

Entre las complicaciones que encuentra el ejecutivo Nacional se cuentan los procesos relacionados con la adquisición de predios, con la consulta previa a comunidades y participación comunitaria, las relaciones con las comunidades de las diferentes regiones, y con los permisos y trámites ambientales. De esta manera, el Gobierno buscó fortalecer mecanismos para obtener respuestas eficaces y eficientes a estos inconvenientes que dificultaban la inversión y el dialogo con los privados. De acuerdo con uno de los entrevistados,

Los PINE son una figura jurídica que busca darle ciertas prerrogativas a un proyecto, para agilizarlo en términos de trámites, para que los proyectos mineros existentes y futuros se acogieran a esta figura. (M.1)

---

<sup>4</sup> Es de anotar que los PINE son diferentes de los PIN, su diferencia radica en que los PINE son prioridad para el Gobierno Nacional cumpliendo con los criterios específicos establecidos en el CONPES 3762. Mientras que los Proyectos de Interés Nacional (PIN) son proyectos de interés para la Agencia Nacional Minera- ANM y que cumplen los requerimientos establecidos por la resolución 0341 de 2013.

Así, los PINES son proyectos de origen público y privado que tienen un impacto en el desarrollo del país y colaboran a su crecimiento económico y social. A su vez, debe contar con por lo menos con uno de los requisitos establecidos por la ley.<sup>5</sup> Los proyectos declarados PINES pueden ser de infraestructura, hidrocarburos, energía, transporte y minería, sobre este último el presente trabajo se enfocará (Departamento Nacional de Planeación, 2013)

En la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia, se plantean las siguientes estrategias: el fortalecimiento a la Comisión Intersectorial de Infraestructura para el seguimiento y la identificación de los PINES; El mejoramiento en el intercambio de información en compañía del MinTic; La optimización de los procedimientos para la obtención de licencias y permisos, acompañado por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales quien priorizará los procesos y será clave para la formulación de PINES; Y la unificación de procesos y competencias entre el INCODER y el Ministerio del Interior. La Agencia Nacional de Minería indica que son once los proyectos considerados PINES dentro del sector minero evidenciados en el mapa de la siguiente

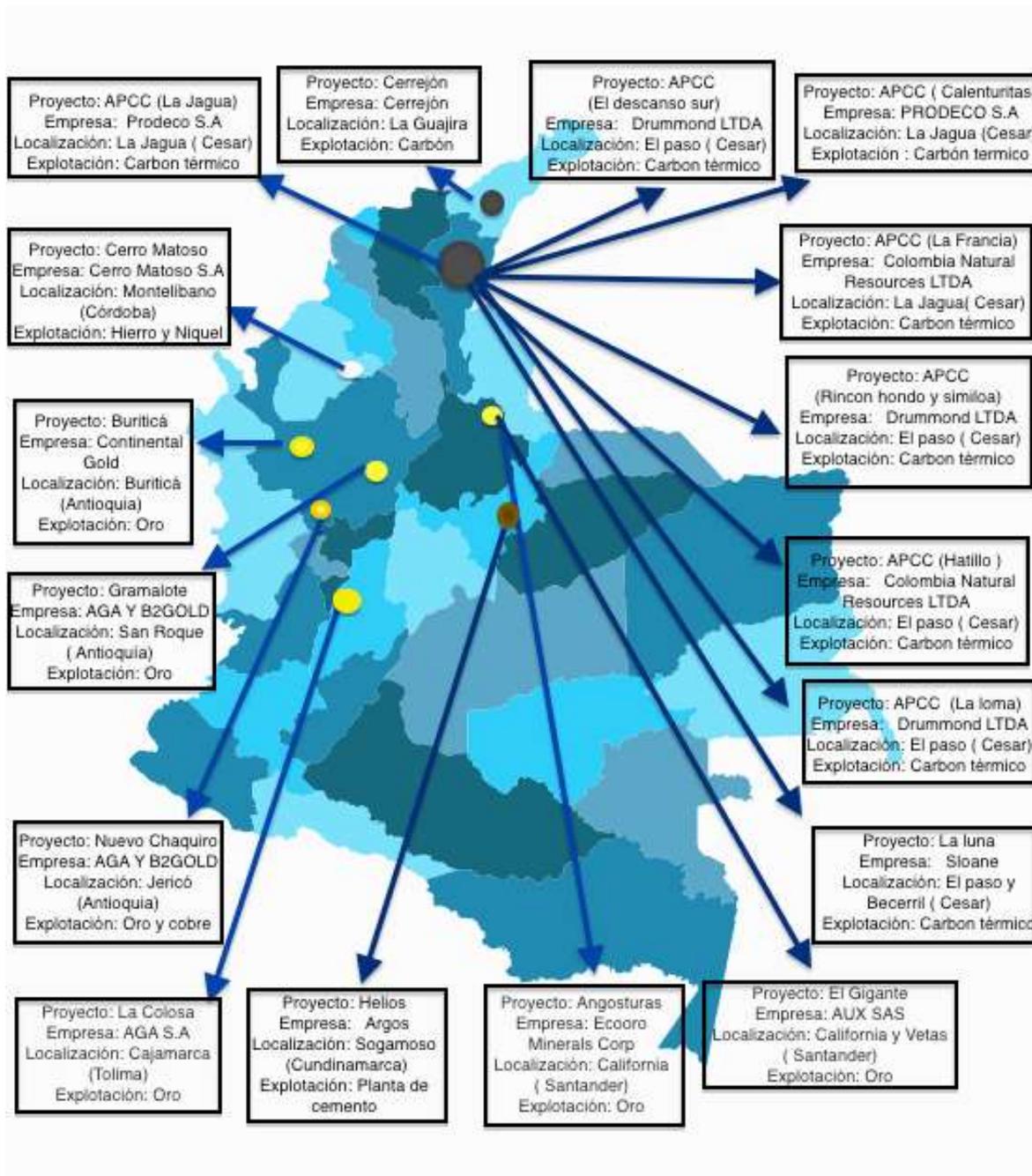
En los impactos a la participación que se tendrían de la implementación de la figura PINES, se evidencia en la consolidación de la Ventanilla Única agrupando todos los trámites de participación ciudadana, como lo son : “audiencias públicas, tercer interviniente, liquidación de evaluación, envío de información y cesión de derechos, trámites legales y jurídicos” (Departamento Nacional de Planeación, 2013, p. 18) Como lo afirman los participantes en las entrevistas, "a un PINE no le interesa la participación ciudadana, todo lo contrario, es saltarse ese asunto" (R.P.2) y, "Cuando se declara un PINE se reduce a lo mínima expresión la participación ciudadana" (O.A.2)

---

<sup>5</sup> Que aumente significativamente la productividad y competitividad de la economía nacional o regional.

- Que genere impacto significativo a la creación de empleo directo o por vía de encadenamientos y/o la inversión de capital.
- Que genere retorno positivo a la inversión y sea sostenible operacionalmente.
- Que aumente la capacidad exportadora de la economía nacional.
- Que genere ingresos significativos a la Nación y las regiones.
- Que el alcance del proyecto contribuya al cumplimiento de las metas previstas en el PND.

**Mapa 1 Proyectos mineros declarados como PINES en Colombia, 2016**



(Fuente: Elaboración propia. Basado en: ANM, 2016)<sup>6,7</sup>

<sup>6</sup> Anexo 2

<sup>7</sup> Cabe resaltar que en el existen 11 proyectos PINES, pero el proyecto de Ampliación de Producción del Centro del Cesar-APCC se encuentra dividido en 7 proyectos y en distintos lugares. Por este motivo, en el mapa se ejemplifican 17 proyectos.

Lo que queda de fondo es que, " tenemos un déficit, es decir, hay unos mecanismos legales formalmente establecidos, pero que son bastantes limitados frente al tema minero y frente al tema de PINES" (R.P.1) Pero, es necesario entender que "Justamente los PINE, por ser llamados así y ser de utilidad pública, no están diseñado para contar con el beneplácito de las comunidades que se van a ver afectadas por ellos" (M.1)

Por otra parte, será el ANLA junto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los encargados de establecer los requisitos, procedimientos y plazos para las audiencias públicas de licencias ambientales. Además buscará centralizar las competencias de consulta previa.

Frente a esto hay unas exigencias claras, "si hay que hacer una actividad, hagamos que sea más difícil y más reglamentado y que cumpla unos estándares mayores de protección y es lo que no sucede " (R.P1) Pero, nos encontramos con,

El problema es que le permitieron (a las compañías mineras) una gran capacidad de influencia en las decisiones, a través de los abogados han intervenido en una normativa que es funcional a sus intereses (A.1)

### **5.1.2 Marco Legal Colombiano<sup>8</sup>**

El Código de Minas de Colombia , bajo la Ley 685 de 2001, se demuestra el interés ostensible del Gobierno colombiano hacia una economía extractivista. En este Código Se resaltan artículos claves que tendrán importante repercusiones frente la participación ciudadana. Es el caso del Art. 5 que declara que los minerales del subsuelo son de exclusiva propiedad del Estado; el artículo 13, se declara la minería de utilidad pública e interés social<sup>9</sup>; y los Arts. 34, 35 y 37 donde se reseña que ninguna autoridad regional o local podrá establecer zonas del territorio excluidas de la minería; (Ley 685, 2001)

Durante la recolección de datos, uno de los entrevistados indican que

---

<sup>8</sup> Anexo 3

<sup>9</sup> Expresión demandada por inconstitucionalidad (C-619, 2015), Se profundizará sobre este tema en la siguiente sección.

"El código de minas tenía unos artículos que incluso van en contra de la Constitución Nacional, como bien lo dice ahora la Corte Constitucional, esos temas de la participación ciudadana, era un tema que estaba restringido y amarrado " (A.1)

Al igual las contradicciones en la ley "Cómo explotas el subsuelo, sin entrar por el suelo y el suelo es del ordenamiento municipal, sobre el suelo hay propiedad privada y propiedad pública." (A.3)

Sin embargo, en contraposición a las anteriores afirmaciones, uno de los entrevistados del sector minero indicó:

"Las normas se escriben para todo el territorio nacional, de hecho la ley minera del código de minas es una ley especial de orden público, que es de obligatorio cumplimiento. Estamos hablando de políticas públicas a nivel nacional" (M.2)

La Ley 812 (2003) y 1151 (2007) aprueban los Planes de Desarrollo para los periodos de Gobierno de Uribe, marcando una clara orientación hacia la política minera, sobresaliendo la búsqueda del aumento de productividad en el sector minero bajo la explotación legal y el fomento a los capitales extranjeros. Así mismo, bajo la ley 1450 de 2011 por la cual se expide el PND 2010-2014 del Gobierno Santos y se define a la minería como un sector estratégico en Colombia. Buscando que el sector minero se consolide como una locomotora de crecimiento, sobre el cual se requiere adelantar una serie de reformas para robustecer las inversiones del sector privado y potencializar a Colombia como un país minero a nivel mundial (Ley 1450, 2011)

Las reformas mencionadas esperaban ser adelantadas mediante la expedición de la Ley 1382 de 2010 por el cual se modificaba el Código de Minas. Sin embargo, mediante sentencia de la Corte Constitucional C-366/11 se declara inexecutable porque no se garantizó el derecho fundamental a la consulta previa.

Durante el año 2011, bajo el decreto 4134 (2011) se crea la Agencia Nacional de Minas, un órgano clave para la expansión del sector minero en Colombia, cuya función asignada es de promover el aprovechamiento de los recursos y el seguimiento a los títulos mineros.

De la misma manera, buscando centralizar las decisiones en aspectos mineros, el Gobierno Nacional emite el Decreto 934 en la búsqueda de reglamentar el art. 37 del Código de Minas señalando "La decisión de establecer zonas excluidas y restringidas de minería compete exclusivamente a las autoridades minera y ambiental (del orden nacional)" ( Decreto 934, 2013) No obstante, el Consejo de Estado resolvió la suspensión, por motivos de la vulneración a las entidades territoriales a su autonomía y desconocer las facultades que estas poseen (Proceso 49.150, 2014)

Un primer momento, de inconformismo contra la minería, se da en el 2012 con los acuerdos de los municipios Antioqueños de Támesis, Jardín, Urrao, Caicedo y Cañasgordas, al generar resoluciones para la prohibición de la exploración y explotación minera en sus territorios, mediante la protección especial del territorio. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Antioquia, respondiendo a la solicitud de la Gobernación de Antioquia, declara la invalidez de todos los acuerdos; la Corporación basa su decisión al determinar que las entidades municipales no tienen ninguna atribución y las competencias de delimitación del territorio en aspectos mineros corresponden al Estado quien es propietario del Subsuelo ( No. S2-062 , 2013 / No. 084, 2013/ No. 106, 2013 / S1-036/2013)

Dos años después, el municipio de Caicedo buscó por la vía de la consulta popular la prohibición a la minería. Pero, en el examen de constitucionalidad realizado por el Tribunal Administrativo de Antioquia, resuelve como no ajustada a la Constitución porque la pregunta tiende a indagar sobre la ejecución de actividades mineras y esta facultad no compete a las entidades municipales (S-11, 2014)

A pesar de la prohibición en Antioquia, el hito se da en Piedras con la aprobación del Tribunal Administrativo de Tolima, al declarar ajustada a la Constitución la pregunta de Consulta Popular acerca de la actividad minera (Estudio de Constitucionalidad del texto de la pregunta que se sometería a consideración de la comunidad de Piedras , 2013) Y posteriormente, mediante el acuerdo 095 (2013) mediante el cual se convocaba al municipio de Piedras Tolima a una Consulta Popular. A esto respondió la Procuraduría General de la Nación, citando la solicitud de AngloGold Ashanti Colombia S.A y

recomendando preservar el ordenamiento constitucional legal, evitando caer en posibles extralimitaciones de competencias.<sup>10</sup>

Continuando con el marco legal Colombiano, el 20 de agosto de 2013 se expide el CONPES 3762, mediante el cual se dan los lineamientos de política para el desarrollo de PINES, aspecto que ya ha sido tratado en la presente investigación. Para apoyar la consecución de objetivos del CONPES 3762, se crea la Comisión Intersectorial mediante el decreto 2445 de 2013, buscando

La coordinación y orientación superior de las funciones de las entidades públicas que participan en la estructuración, financiación, contratación y ejecución de proyectos de infraestructura, hidrocarburos, minería, energía y demás proyectos estratégicos de interés nacional...La comisión tendrá a cargo el apoyo a la gestión y el seguimiento de los proyectos de interés nacional y estratégicos - PINES-, así como la identificación de las barreras o trámites que dificulten su realización, con el fin de proponer fórmulas o alternativas de solución ( Decreto 2445, 2013, Art.1)

Posterior a la expedición del Conpes, el Tribunal Administrativo de Casanare declara ajustada a la Constitución, la pregunta de consulta popular que se desarrollaría en Tauramena. Si bien el asunto objeto de Consulta versaba sobre hidrocarburos, es de importancia traerlo a colación porque es una de las dos manifestaciones exitosas de consulta popular. Argumentando que la relación entre la Nación y los entes territoriales debe confluir bajo los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad. Así mismo, expone este Tribunal que el uso del subsuelo pertenece al Estado pero no significa que sea por conducto del Congreso y Gobierno, como si el resto de los entes y dependencias que conforma el diseño de la estructura del Estado no hicieran parte de él. Y es necesario sumar al debate que, de acuerdo con uno de los entrevistados,

La Nación se convirtió en el Estado, y el Estado se convirtió en el Gobierno Nacional y el Gobierno Nacional se convirtió en el Presidente, unos ministros y unas agencias. Decidiendo qué se puede y qué no se puede sin planificar. Si el Estado es propietario de

---

<sup>10</sup>A este intento contra la realización de la consulta popular en Piedras se suma, la acción de tutela presentado por la AngloGold Ashanti, acusando el derecho de violación del debido proceso y el afirmar que no fueron incluidos en la celebración de la consulta. Sin embargo, el Consejo de Estado niega la acción de tutela, explicando que no es necesario la citación de personas y la manifestación de consulta popular es válida, pues a los habitantes les asiste el temor fundado de que la actividad minera puede ser perjudicial para su entorno (11001-03-15-000-2013-02635-00(AC) , 2014)

los recursos existentes en el subsuelo y el municipio es núcleo esencial del Estado entonces ¿Por qué lo excluye? (A.3)

Por ello se debe distribuir competencias entre los distintos niveles y no se puede inclinar hacia la radical exclusión de la viabilidad de la consulta popular (05001-23-31-002-2013-00227-00, 2013) Posteriormente, mediante el acuerdo 079 de 2013, se convocaría la consulta popular del municipio de Tauramena.

Durante el mismo periodo, se intentaba realizar una consulta popular en Monterrey Casanare. Mientras se llevaba a cabo el examen de constitucionalidad, por el Tribunal Administrativo de Casanare, el Concejo de Estado falla a favor de la acción de tutela promovida por “Ecopetrol”, frente a la acusación que se violó la participación y el debido proceso al momento de no permitir la participación durante la audiencia pública. Además, se advertía que la consulta excede el poder de decisión de un electorado (11001-03-15-000-2014-00063-00, 2014)

Además, al igual que había sucedido en Piedras, la Procuraduría General envía un acompañamiento preventivo a Monterrey, recomendando verificar la pertinencia jurídica para evitar caer en extralimitación de competencias del Alcalde y Concejo.

El Tribunal Administrativo de Casanare declara ajustada a la Constitución la pregunta de Consulta Popular (05001-23-31-002-2013-00227-00, 2014), invocando los mismos argumentos utilizados frente a la pregunta en Tauramena. Mediante el acuerdo 013 (2014), se convoca a los ciudadanos de Monterrey para una consulta popular. Pero, buscando el cumplimiento del debido proceso para Ecopetrol, la consulta popular tuvo que ser suspendida.

Siguiendo con el marco legal colombiano, la Corte Constitucional emite la sentencia C-123 de 2014, la cuál será abordada a profundidad más adelante, sentencia que versó sobre la constitucionalidad del artículo 37 del Código Minero . En esta sentencia, la Corporación declara la constitucionalidad condicionada en el entendido de que la participación de las entidades territoriales en los procesos relacionados con la minería sería de manera activa y eficaz. En este orden de ideas, el Gobierno Nacional emite el

decreto 2691 (2014), como respuesta a la decisión de la Corte, reglamentando<sup>11</sup> el art. 37 del Código de Minas.

Pero, nuevamente el Consejo de Estado suspende el Decreto por violación de la autonomía territorial, donde los municipios solo podían preguntar y no tenían poder de decisión.

En otra aspecto, durante el 2014 el Gobierno Nacional expide el decreto 2041 (2014), en el cual se agiliza los tiempo de las licenciamiento ambiental en manos de la ANLA. Al igual, se consigna el decreto 1076 (2015) buscando reunir un único instrumento jurídico para gobernar el sector ambiental.

En el año 2015 se expide el PND 2014-2018, mediante la ley 1753 (2015) , del Segundo Gobierno Santos<sup>12</sup>. Posteriormente, tanto la ley 1753 de 2015 y la ley 1450, ambas concordantes con la expedición de los PND del Gobierno Santos, ciertos artículos fueron sujetos de demandas por inconstitucionalidad, cuya decisión fue tomada a través de la sentencia C-035 de 2016. Sentencia que será abordada a profundidad en otra sección más adelante.

---

<sup>11</sup> El decreto Navideño, como se conoce, establecía: “ los concejos municipales o distritales podrán solicitar ante el Ministerio de Minas y Energía, previo acuerdo municipal o distrital, medidas de protección del ambiente sano” (Decreto 2691,2014, Art.3)

<sup>12</sup> Se resaltan los siguientes artículos:

Artículo 20. Áreas de reserva para el desarrollo minero. Áreas de Reserva Estratégica Mineras: La Autoridad Minera Nacional determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales, con base en la información geocientífica disponible, podrá delimitar indefinidamente áreas especiales que se encuentren libres.

Artículo 49. Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos. La ejecución y desarrollo de los PINE constituye motivo de utilidad pública e interés social, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política.

Artículo 51. Licencias y permisos ambientales para Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), tramitará de manera integral y exclusiva los permisos y licencias ambientales requeridos en la ejecución de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE).

Artículo 173. Protección y delimitación de paramos. En las áreas delimitadas como paramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. (Ley 1753, 2015)

Finalmente, mediante la resolución 40391 de abril del 2016 el Ministerio de Minas y Energía, expide la Política Minera Nacional en el cual adopta y compila las diferentes políticas y lineamientos de política existentes en el país en torno al sector minero (Resolución 40391, 2016)

#### **5.1.2.1 De utilidad pública e interés social**

Es necesario profundizar en la categoría de utilidad pública e interés social, porque teniendo en cuenta que varios de los entrevistados adujeron efectos jurídicos de este reconocimiento . El objeto y la finalidad de la declaración de la minería como utilidad pública e interés social con base a la Agencia Nacional de Minería, radica en “reconocimiento de la importancia de los recursos naturales no renovables, cuya explotación es de importancia para el interés general de la humanidad” (C-619, 2015)

Sin embargo, existen otras posiciones al respecto donde algunas comunidades,

Nunca han considerado que la minería sea de Interés Estratégico y más un proyecto de Interés Nacional que tiene muchas implicaciones en términos, socio ambientales. Lo que significa que primero habría que haber estudiado, qué implicaciones y qué efectos tendría sobre unas comunidades que van a ser impactadas (A.4)

Aún así, se señala que “la explotación del subsuelo a cargo del Estado tiene como finalidad racionalizar la economía para la obtención del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional” (C-619, 2015)

En el mismo sentido, María Paula García señala que declarar de utilidad pública la minería, “se asegura la potestad del Estado respecto al control en el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, así como el control en la prevención de los posibles efectos ambientales de la actividad”(García, 2009)

El Ministerio de Minas y Energía siguiendo esta línea, argumenta que

Declarar la minería como una actividad de interés social y utilidad pública permite racionalizar la economía, fijar requisitos a los explotadores y concesionarios, cumplir los requisitos ambientales consagrados en la ley, establecer políticas ambientales que permitan un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el territorio nacional. (C-619, 2015)

De esta forma, se utiliza la figura de utilidad pública para lograr los alcanzar los objetivos en beneficio de la colectividad, Natalia Orduz expresa que “el gobierno considera que debe ser de utilidad pública, porque a través de la minería logrará un crecimiento económico que favorecerá a toda la población” (Orduz, 2016)

A partir de la ley 685 de 2001 se expone

Artículo 13. Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.

La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres. (Ley 685, 2002, Art 13)

Lo cual, acompañado por el artículo 58 de la constitución política “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.” (Const., 1991, p. 34)

Esto ha traído impactos negativos en la poblaciones, como lo expresa el informe de la contraloría,

ha conllevado a que los propietarios, a quienes ni siquiera se les comunica la existencia de solicitudes de titulación minera sobre sus predios, se vean abocados a vender sus propiedades o ser expropiados, generándose por estas razones desplazamiento de personas y de comunidades organizadas, vulnerándoseles sus derechos fundamentales. Adicionalmente, esta declaratoria privilegia el desarrollo de actividades mineras sobre otras que no tienen tal carácter y se genera un evidente cambio de uso del suelo, con las consecuentes afectaciones ambientales.(Cabrera et al., 2013, p. 43)

La expresión *utilidad pública o de interés social* dentro del Código de Minas fue demandada por el Observatorio de Justicia Ambiental y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA) en el año 2015 en la demanda C-619. Dentro de la demanda se argumentó que el texto atentaba contra la autonomía administrativa de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, también los derechos ciudadanos a la participación política y a la diversidad étnica y cultural. Además, continua la demanda, se podría llegar a vulnerar ecosistemas protegidos y el

estatus especial del medio ambiente ordenamiento jurídico colombiano, como la obligación del Estado de proteger las riquezas Naturales de la nación.

La Corte Constitucional mediante la Sentencia C-619/15 se declara inhibida de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley 685 de 2011, a causa de no reunir los requisitos de forma exigidos por el Decreto 2067 de 1991.

Finalmente, el magistrado Luis Ernesto Vargas Silva manifiesta que la demanda era una preocupación válida sobre la ausencia de límites constitucionales en el desarrollo de la actividad minera, y justamente este déficit de protección del ambiente tiene una relación directa con la categorización que se da a la industria minera como actividad de interés público y de utilidad social. (C-619, 2015)

Además de lo anterior, uno de los entrevistados del sector minero indica que “La utilidad pública ya no es suficiente garantía que los proyectos van “ (M.1). Es decir, es necesario tener en cuenta la resistencia y la participación activa que ha adquirido la población frente a los proyectos mineros.

### **5.1.3 Sentencias: C-035 de 2016, C-123 de 2014 y sus implicaciones**

Los Corte Constitucional en los últimos años ha emitido dos sentencias, las cuales han sido determinantes para el desarrollo de la minería y participación de las entidades territoriales.

En la Sentencia C-123 de 2014 se resolvió la demanda contra el Artículo 37 del Código de Minas, por la presunta vulneración del principio de autonomía territorial. Los argumentos de la Corte fueron orientados en dos vías. En la primera vía, menciona la existencia de una regulación nacional que establece unos criterios idénticos para todo el territorio, asegurando la uniformidad en las condiciones de realización de la minería. Pero, en la segunda vía, reconoce las consecuencias de la actividad minera en las comunidades y el gran impacto que puede tener sobre el ordenamiento territorial.

Por estos motivos, encuentra las tensiones que se presentan entre los municipios y la entidades de orden nacional. La solución a esta problemática es el respeto de los

principios de concurrencia y coordinación, la cual se debe alcanzar por medio de la colaboración entre la Nación y las entidades territoriales (C-123, 2014)

Nos expone un entrevistado que

La Corte le está dando una oportunidad al gobierno de diseñar un proceso serio donde se involucre a la sociedad local, en la toma de decisiones del sector y que los proyectos tengan mucha más legitimidad (M.1)

Lo que buscaba de fondo la Sentencia es conservar los principios de manera armónica de la autonomía territorial y de Estado Unitario. Pero, en el base se mantuvo el artículo 37, es decir, la prohibición a las entidades territoriales para establece zonas excluidas de la minería.

Sin embargo, también limitó las facultades de las entidades del orden Nacional y ahora deberán incluir en las decisiones a las autoridades territoriales, obedeciendo al principio de coordinación, para acordar las medidas necesarias para la protección del medio ambiente. Esto nos indica que las decisiones mineras ahora deberán tener un carácter participativo y evitar decisiones autoritarias del nivel central.

Como lo explica un experto,

Las reglas de juego para titular cambiaron desde el 2014 con la sentencia C-123, porque puso un condicionamiento de acordar con los municipios en temas ambientales, es decir, no se puede otorgar un título minero más en este país hasta que el Congreso de la República no expida una regulación donde se llegue a un acuerdo con los municipios (A.3)

Por su parte, la sentencia C-035 de 2016 en una de las demandas de inconstitucionalidad contra el PND 2014-2018 está orientado hacia los PINES, donde se acusa que se desconocen los principios de autonomía de las entidades territoriales, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Desplazando las competencias de las entidades territoriales en materia de regulación, uso y planeación del suelo a entidades del nivel central. Indicando que no existe un interés superior que justifique la razonabilidad de la mediada.

En Segundo Cargo demandado en la sentencia C-035, se expone el desconocimiento de las funciones de los municipios y concejos relacionados con el ordenamiento del

territorio y el uso del suelo. Debido a que la selección de una comisión de orden nacional a decidir sobre los aspectos de incidencia local. Como Tercer cargo, se afirma que se vulnera los principios de participación democrática, el derecho de las comunidades a participar en las decisiones que las afectan y los deberes del Estado en el desarrollo sostenible.

Posteriormente, como cuarto cargo, señalan los demandantes que la declaratoria de la ejecución y desarrollo de los PINE como de utilidad pública e interés social, excede la libertad de configuración del legislador, viola el debido proceso y la constitución ecológica. Debido a que los PINE son una categoría indeterminada y no se realiza el análisis puntual de cada caso concreto. También se menciona que la norma no contempla una Justificación contundente para legitimar esta medida de expropiación y se contraría los mandatos de la constitución ecológica.

A esto, la Corte responde que no se vulneran los principios constitucionales de descentralización administrativa, subsidiariedad y concurrencia debido que la descentralización no puede entenderse sino dentro del marco general del carácter unitario del Estado. Por otra, parte el alcance de la autonomía territorial no es igual en todos los casos.

La decisión por parte de la Comisión Intersectorial de Industria y Proyectos Estratégicos- CIPE de declaración de un proyecto PINE no tiene incidencia sobre la realización o no de un determinado proyecto, es decir, no impone su realización. La CIPE tiene facultad para decidir cuales son de interés nacional, no para decidir qué proyectos se van a desarrollar.

El motivo, con base , en el cual la CIPE puede declarar un proyecto como PINE y por tanto expropiar cualquier inmueble que sea necesario para adelantarlos, es que el proyecto tenga un “alto impacto en el crecimiento económico y social del país”. Sin embargo, la ley no aclara cuándo puede entenderse que el impacto económico de un proyecto es “alto”, ni explica en qué consiste el “crecimiento social” del país. Por lo

tanto, la facultad de la CIPE resulta indeterminada, y con ello se desconocen las garantías constitucionales del derecho de propiedad.

Esta falta de claridad impide al administrado como a los contratistas saber cuando es legal declarar un proyecto de utilidad pública. La indeterminación de las facultades de la CIPE impide el ejercicio de los derechos de justicia, defensa y debido proceso, debido a la ambigüedad legal para defender eficazmente sus derechos.

Por tal motivo, la Corte Constitucional resuelve que los PINES *per se* no son de utilidad pública e interés social. Sin embargo, cabe resaltar que un PINE, cuando se trata de proyectos mineros, continua siendo de utilidad pública e interés social, tal y como se consagra en el Código de Minas a todas las actividades de este sector.

Así mismo, en la siguiente sección de la demanda se afirma que la asignación de competencias propias de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) a la ANLA viola los artículos 150 y 331 de la Constitución, desapareciendo los controles autónomos sobre los proyectos de incidencia ambiental regional y se flexibilizan los controles Estatales

La Corte responde que cuando se restringe la competencia de las CAR para expedir licencias ambientales y se le asigna exclusivamente a una entidad del orden nación como la ANLA , implica un conflicto entre el carácter unitario del Estado y los principios de descentralización, participación y autonomía. En consecuencia no se ajusta a la Constitución Política , vulnerando el principio de autonomía. Por tal motivo, resuelve inexecutable que la ANLA sea la entidad encargada de tramitar las licencias y permisos ambientales de los PINES, y se devuelven las facultades a las CAR para realizar los tramites.

Así mismo, cabe resaltar que

- i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá 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, deberá 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 el caso, deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial. ( C-035, 2016)

En donde, se vuelve a obligar a las autoridades locales y a los municipios a concertar; al igual de ser retroactiva, es decir, los municipios que posean áreas de reservas mineras, podrán exigir el principio de concertación y abrir nuevamente el debate sobre la minería en sus territorios. Y es importante reseñar que,

Quando se habla de acuerdo, se tiene que poner a las dos partes en posiciones de igualdad, no de imposición o de sometimiento, el Gobierno o la Agencia minera tendría que ir a los municipios revisando los intereses locales, los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento, tendría que hablar con la comunidad y determinar si ese proyecto puede avanzar de acuerdo con las condiciones locales, no imponiendo el interés (A.3)

Como resultado, ésta sentencia de la Corte ha generado opiniones divididas, por una parte encontramos que,

En la 035 lo que determina la Corte es claramente que: los derechos colectivos como el medio ambiente tienen un nivel de jerarquía superior, a los cuales hay que ceñirse (A.2) Unido a esto, la sentencia 123 de la Corte Constitucional del 2013, y cuando toman nuevamente la sentencia 035 del 2016, encuentran que las consultas tienen toda la razón de ser y se pueden dar en todo el territorio nacional (M.2)

En oposición

Esos fallos, específicamente el que afectó a los PINES, no tiene sentido. Teniendo en cuenta que entre más se atrase la minería legal más va a crecer la minería ilegal. Y la minería ilegal se está arrasando todo" M.3

Pero lo que queda es que no se tomaron decisiones de fondo y claras sobre los temas, lo demuestran los distintos sectores,

La Corte Constitucional muy abstracta y alejada de lo que realmente necesita el país (M.3) Tiene demasiadas (los fallos de la Corte) ambigüedades, en cualquier momento puede variar (A.4) La Corte ha dicho desde la C-123 y lo reitera en la C-035, hay que concertar Nación territorio, tienen que concertar. Eso en la realidad ¿Qué es? ese procedimiento es un vacío que aun tenemos. ( R.P.1)

## **5.2 Consulta Popular en asuntos mineros**

### **5.2.1 Características generales**

La consulta popular se encuentra consignada en la Constitución Política de Colombia desde 1986 bajo el Artículo 6 que establecía,

Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que está determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal. Congreso de Colombia (como se citó en Gonzales, 2015)

Posteriormente, en 1989 entra en vigencia mediante la ley 42 y se define la consulta popular como una institución que garantiza la efectiva intervención de la comunidad para que decida directamente sobre asuntos del orden local (Gonzales, 2015, p. 5)

Con el cambio de Constitución Política, la consulta se contempló en los artículos 104 y 105 de la Constitución Política de 1991 y se desarrolló por la Ley Estatutaria 134 de 1994, en donde se refería a consulta popular como

Un mecanismo de participación ciudadana y una de las manifestaciones más amplias de la democracia participativa, mediante la cual pueden someterse asuntos de interés nacional, departamental, municipal o distrital, para que la ciudadanía defina directamente el destino colectivo de su territorio Registraduría Nacional Del Estado Civil (como se citó en Gonzales, 2015)

Es así, mediante la Ley 136 de 1994, se dictaron normas para modernizar el funcionamiento de los municipios. Bajo esta norma se consigna la posibilidad de la consulta popular para decidir sobre el desarrollo de proyectos con potencialidad de decidir el uso del suelo y las actividades tradicionales del municipio (Güiza-Suárez & Rodríguez-Barajas, 2015)

En la actualidad la participación en Colombia está regulada bajo la Ley Estatutaria 1757 del 2015, para la protección y promoción del derecho a la participación democrática. A partir de esta ley se dictaminan la consulta popular mediante iniciativa de autoridad pública y iniciativa popular. En esta última, las comunidades tendrán la posibilidad de comenzar la realización de los tramites para la consulta popular, como ha ocurrido en Cajamarca donde los ciudadanos ya ha recogido las firmas y se encuentran en tramite en el Concejo municipal (El nuevo día, 2016)

estableciendo un debate que ha sido continuo durante toda la investigación ¿Cómo debe ser la participación de las personas?

Encontrando posiciones divididas, como es el caso en donde "Las personas pueden participar, deben involucrarse en entender cómo va a ocurrir el proyecto. En la medida que no haya una comunicación informada, no van a ser eficientes" (M.3) Frente a la idea de , "debería ser posible que se hiciera un participación para que la gente pudiera decidir cuáles son sus prioridades de desarrollo " (R.P1)

De esta forma, se establece las consulta populares como una iniciativa , donde "el pueblo se pronuncia ante una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, propuesta por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso "(Censat agua viva, 2014, p. 12)

De tal forma, bajo el artículo 9 y 20 de la ley estatutaria de 2015, instaura que "Para presentar una iniciativa popular normativa de competencia de entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del Censo Electoral vigente en la entidad territorial" ( Ley 1757, 2015, Art 9)

Frente a su regulación es necesario mencionar que,

A-) Su iniciativa corresponde al ejecutivo nacional, departamental o local. b-) Para el evento de las consultas departamentales y locales se requiere la validación de la misma por las Asambleas y Concejos y la revisión previa de un tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa. C-) Existe un control judicial previo de constitucionalidad realizado por los tribunales administrativos que busca salvaguardar los derechos consagrados en la carta política d-) Es condición indispensable para la validez de la consulta que participe en la misma una tercera parte del censo electoral nacional, departamental o local según sea el caso. e-) La aprobación de la consulta por parte del pueblo tiene como consecuencia para el gobierno nacional, departamental o local, la obligatoriedad de adoptar las medidas para hacer efectiva la decisión consultada.(Garcés Villamil & Rapalino Bautista, 2015, p. 57)

Como lo expone, Garcés (2015) Hasta el año 2014 se habían realizado 33 consultas populares, en donde: Ninguna había sido departamental o nacional, cinco orientados a temas de paz, diez en integridad territorial y doce en aspectos puntuales de gobierno.

En temas de prohibición de actividades del sector minero energético se han desarrollado dos consultas populares<sup>13</sup>, una en Piedras (Tolima) y la otra en Tauramena (Casanare) en el 2013. En ambas ocasiones la consulta procedió, según lo señala la Registraduría Nacional. Otro intento de consulta popular se desarrolló en Monterrey (Casanare), en el mismo año de las dos consultas anteriores, pero la consulta popular fue suspendida por el Consejo de Estado.

Esto nos indica que ,

La gente empieza a ver que ya no solo la protesta, sino que además la gente tiene instrumentos que están dentro de la constitución que puede utilizar para parar la locomotora minera (A.1)

### **5.2.2 Alcances y limitaciones**

Las razones que pueden llevar a un municipio a decidir por la consulta popular pueden ser múltiples, bajo la interpretación de Zhang & Moffat (2015), expuesto en el marco conceptual, es posible identificar que los habitantes de los municipios en Colombia perciben más los impactos negativos que los positivos de la minería; Así mismo, es posible entrever que se percibe que las acciones del gobierno para la protección ambiental son débiles, por lo cual deben manifestarse en contra de la expansión del sector minero, por eso

Llega ya el momento en que la ciudadanía se da cuenta que el sector va mal, que no aporta todo lo que nos dice que aporta, que los daños pueden ser superiores a lo que aporta y empieza la gente a utilizar a las buenas o a las malas esos mecanismos de participación ciudadana (A.1)

Es así como Gonzales (2015), declara que las discusiones nacen a partir del cambio en las condiciones que perciben los habitantes. Las razones que mueve a la consulta popular, es que se considera como mecanismo de democracia semi-directa, es decir, las personas tendrán más posibilidades de deliberar sobre los asuntos que le afectan directamente. Igualmente, contra la minería se han realizado protestas, cartas, bloqueos, boletines, pero se recurre a la consulta popular por ser una vía contemplada dentro del marco jurídico (Velandia, 2015) Se puede comparar con otros mecanismos

---

<sup>13</sup> Anexo 4

de participación, pero el carácter deliberativo de las consultas populares lo posiciona sobre otros, por ejemplo

Las audiencias públicas no sirven para llegar a un acuerdo, todo el mundo se para a hablar de qué piensa, y quién última decide es el gobierno nacional. Un mecanismo para oírnos, no un mecanismo para decidir. (O.A.2)

Pero en el proceso de deliberación, y cómo debe ser la participación de la personas encontramos la reiterada pregunta en nuestros invitados, sistematizada de la siguiente manera,

Cuál es el criterio técnico, que se le da a una comunidad para que defina, sí si o si no. Hay un criterio democrático, que es la viva esencia de la democracia eso tiene que ir apuntalado de un conocimiento previo de una comunidad, sobre el proyecto, sobre las injerencias de un proyecto. Porque la participación pasional está mandada a recoger, si usted no le dimensiona la capacidad racional que implica estudiar, analizar, para después discutir y para después aportar, pues no hay nada que hacer, la comunidad también tiene una responsabilidad muy grande para que la participación sea suficientemente eficaz (A.2)

A esto se podría sumar Mendoza (2012), al explicar la necesidad de nuevos escenarios de negociación y la tensión sobre bienes tangibles e intangibles de las sociedades, territorios, y culturas. Es decir, la necesidad de un espacio de deliberación, no solo con base a criterios técnicos, sino que se incluyan todos los valores no cuantificables que existen con relación al territorio. Así mismo, es importante señalar que, “ El rol de la autoridades locales, es seguir el mandato de su población y empoderar a la gente a través de información, que la gente tome una decisión y que la decisión sea informada independiente de la decisión” (M.1)

En este sentido, es importante afirmar que el desarrollo de la consulta popular tomó relevancia desde la consulta popular desarrollada en Piedras. (Güiza-Suárez & Rodríguez-Barajas, 2015) Además de ser la única consulta popular minera realizada en Colombia, se desarrolló precisamente sobre un proyecto PINE antes de ser categorizado PINE.

Esto toma más fuerza en Ibagué donde la sociedad civil se organiza para detener a la multinacional AngloGold Ashanti. Parecería imposible realizar la consulta popular frente

al abstencionismo que se presenta, pero tienen el ejemplo exitoso y cercano de Piedras Tolima. (Monsalve, 2016), Algunos expertos afirman que ,

Si sale lo de Ibagué, mañana este país se va a llevar de consultas populares, por ejemplo 7 municipios de Antioquia ya lo tienen cantado, se vienen otros municipios de Tolima, también los del Quindío, que están esperando qué pasa con la de Ibagué, si pasa, se va a regar por todo el país.( A.1)

Del mismo modo, se evidencia la desaprobación del gobierno nacional a las consultas populares, evidenciado en el momento que la Viceministra de Minas asiste al Concejo de Ibagué para defender la política minera del Gobierno Santos y su Plan Nacional de Desarrollo. Debido a los intentos por realizar la primer consulta popular minera en una ciudad capital del país (Ibagué Redacción, 2016) Pero, al igual que sucedió en Piedras, Tauramena y Caicedo; la Procuraduría adelanta amenazas en Ibagué contra los servidores que participen, pueden ser inhabilitados (Equipo ecos del Combeimba, 2016) . Porque “si usted se atreve como alcalde local a impulsar una medida de participación como la consulta popular, el Procurador le sale diciendo que usted se atreve a que sea inhabilitado o sancionado por mucho tiempo” R.P.2

Contra la anterior, se expone que “ya hoy no tiene la procuraduría un argumento porque ya agotaron el artículo 37 del código de minas que le prohibía a las entidades territoriales tener participación en las secciones de minería en sus territorio” A.1

Sin importar esto, AGA (2014) ha señalado frente a las consultas populares, que la definición sobre qué áreas son excluibles de la minería no son competencia ni del alcalde, ni del concejo municipal, sino de las autoridades ambientales y mineras que se expresan según la ley. En el mismo sentido AGA se pronunció previo al concepto del Concejo municipal frente a la conveniencia de la consulta popular minera en Ibagué. Juan Camilo Nariño, representante de AngloGold Ashanti, visitó el concejo de Ibagué y afirmó que, sin importar decisión que se tome acerca de la consulta popular en dicha ciudad los resultados de la consulta no afectaría los intereses de la compañía, debido a que el proyecto se ejecutará en su totalidad en Cajamarca (Redacción Medio Ambiente, 2016).

Así mismo Gonzales (2015) afirma que la consulta popular no resulta una herramienta idónea para restringir la explotación minero-energética, porque la competencia para excluir está asignada por ley al Gobierno Nacional. Y se afirma que se “crean unas expectativas que no se van a cumplir ante la comunidad para que en últimas sea el Estado quien gobierne sobre sus recursos” M.3

Sin embargo, como trata Gálvez (2014) al desarrollar los procesos de explotación minera, siempre existe la necesidad de acceder al subsuelo mediante las intervenciones en suelo, y la regulación de los usos del suelo se encuentran en las competencias de las entidades territoriales. Y se expone que “ La consulta popular podría tener sentido en la medida que le da un mandato al alcalde para poder concertar, sin que el mandato sea absoluto” (M.1), También se resalta, “debido a que la minería se manifiesta en el territorio y cambia el uso del suelo, son totalmente vinculante lo que decida la comunidad local” (A.3)

A esto se suma, como lo expone Guiza & Rodríguez (2015), la categorización de utilidad pública, empleada reiteradamente para prohibir a los municipios sobre las decisiones sobre minería en sus territorios. Pero hay derechos fundamentales que necesitan reconocimiento como lo es el ambiente sano, el derecho al agua, la salud y la soberanía alimentaria. Y lo que termina haciendo un alcalde al convocar una consulta popular sobre aspectos de la minería que generen impacto sobre sus territorios es la protección de las personas. A partir de esto, se entiende la afirmación que

Las consultas son un mecanismo de ordenar y planificar el suelo municipal, le toca al Estado en el nivel local, es decir, a los alcaldes y concejos por eso son totalmente vinculantes, deberían cumplirse lo que se resuelva" A.3

Frente a las competencias de las entidades territoriales es clave nuevamente, como expone Velandia (2015), la consulta popular de Piedras debido a que se realizó sobre las competencias que tiene la entidad territorial sobre su municipio, orientada a los suelos, recursos hídrico, la salud de sus pobladores y evitando involucrar el subsuelo<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Pregunta de Piedras, “Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realicen en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos

Es necesario resaltar que después de la C-123 la Corte Constitucional, nunca ha resuelto eliminar las consultas con relación al uso del suelo, debido a que se realizan sobre las competencias territoriales (Vargas, 2014)

Sin embargo,

Hasta ahora eso no se ha podido ver en la practica el alcance, porque lo más avanzado que hay es la consulta que se ganó en Piedras y que ahora están tratando que se vuelva un acuerdo del concejo y las tutelas a ver si vía jurisprudencia se abre (la exclusión de la minería en el territorio) porque normativamente está muy difícil ( R.P.1)

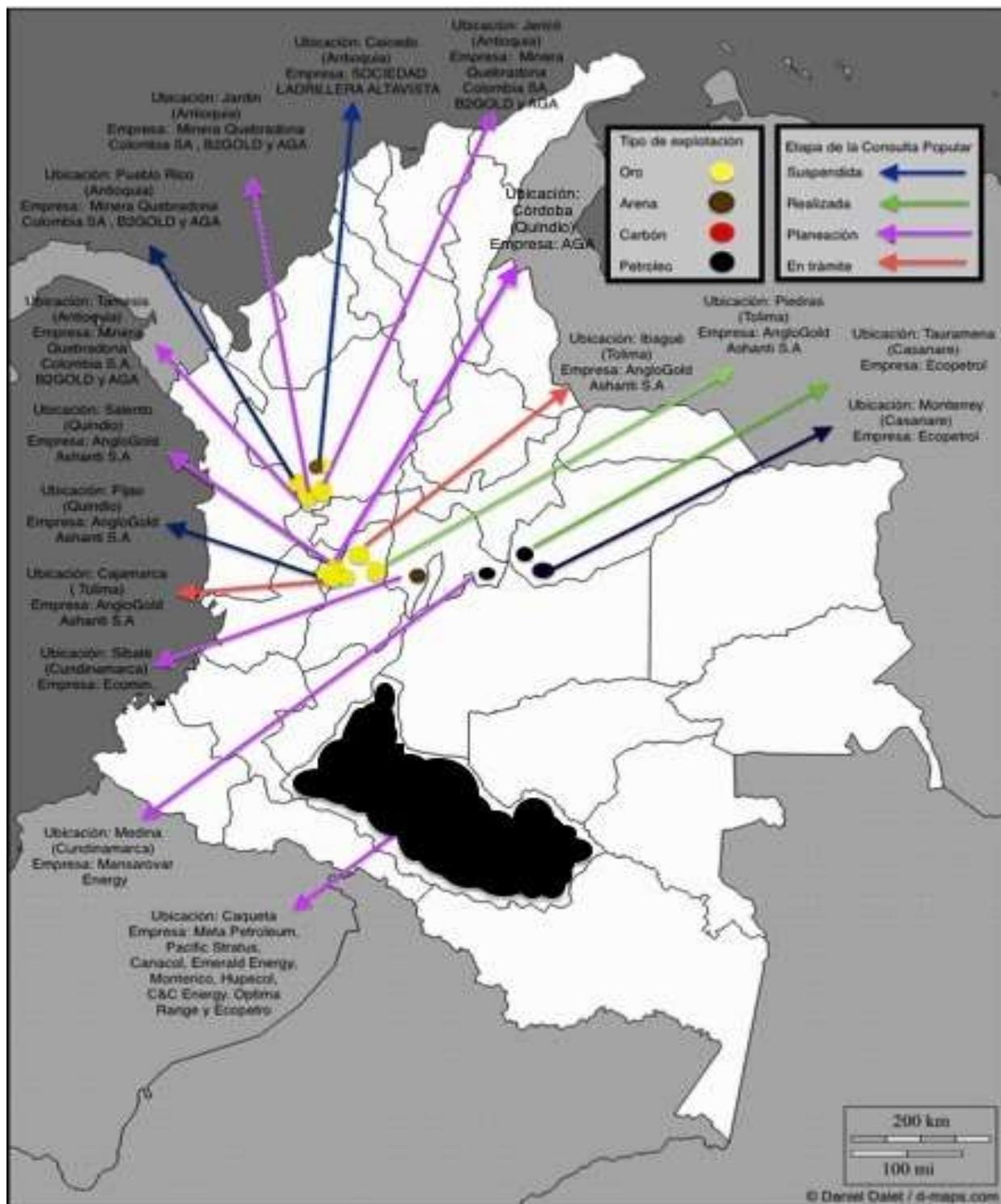
Lo que se encuentra de fondo es una falla en la participación ciudadana en la puesta en marcha de los proyectos mineros, asunto que AGA lo detecta y menciona que, el sector minero colombiano como la compañía debe desarrollar espacios formales e informales para que las comunidades sean escuchas y tenidas en cuenta. Considerando que las comunidades deben tener participación activa en relación con proyectos en sus municipios (AngloGold Ashanti S.A, 2014), Sin embargo, el común denominador es que, como indicaron algunos entrevistados, "Todo el mundo está muy enfrentado y la presencia del Estado Nacional en las regiones es muy malo" (M.3) Lo necesario es "voluntad política por parte del gobierno para resolver un problema social y dejarle de dar un tratamiento de guerra a este problema social" (M.2)

Ciertamente lo que se está observando en la actualidad es una expansión de las iniciativas de las consultas populares mineras en Colombia (Mapa 2).

---

para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio en dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio."

Mapa 2 Consultas populares en Colombia



(Fuente: Elaboración propia. Basado en :<sup>15</sup>)

## 6 Conclusiones

El objetivo principal de esta investigación ha sido brindar un análisis detallado sobre el mecanismo de participación ciudadana de las consultas populares en Colombia, en relación con los PINE del sector minero. Entendiendo que se dan debates políticos y jurídicos al respecto, y que Colombia se encuentra influenciado por un contexto internacional. De esta manera, es importante señalar varias reflexiones que quedan al respecto.

PRIMERA.- En cuanto al contexto latinoamericano alrededor de instrumentos de participación ciudadana similares a la consulta popular en el sector minero se encontró que en Latinoamérica predomina un discurso hacia la aceptación de la minería, en dónde independiente de la corriente ideológica del gobernante de turno, se evidencia un enfoque político y económico pro extractivista; Se confía que el sector minero se consolide como una fuente de desarrollo independiente de los impactos.

El Interés Nacional es un categoría amplia y con una definición ambigua, utilizada en contextos internacionales como lo es en Perú y Australia, lo cual posibilita la imposición de la minería en los territorios.

Así mismo, frente a la consolidación del sector minero en Latinoamérica y la categorización de proyectos interés nacional, las comunidades han intentado participar mediante mecanismos similares a la consulta popular esperando generar decisiones vinculantes a los procesos.

SEGUNDA.- Respecto al análisis de la política pública “Proyectos de Interés Nacional Estratégicos” (PINES) para promover la expansión del sector minero en Colombia se concluye que los PINES, como política de expansión del sector minero, nacen buscando la agilización de los procesos y tramites frente a un proyecto. En su planeación conciben la participación ciudadana pero es posible que por acelerar los procesos no se asegure la debida participación de las comunidades.

El marco legal colombiano ha ido abriendo la posibilidad de la participación de las comunidades sobre los asuntos en su propio territorio. Sin embargo, la categoría de

utilidad pública e interés social, continua blindando al sector minero de su exclusión en los territorios del país.

Se encuentra que no existen un criterio unificado entre los Tribunales Administrativos del país frente a las consultas populares y la capacidad de las entidades territoriales en adelantarlas. De esta manera, el Tribunal Administrativo de Antioquia ha afirmado reiteradas veces que los municipios no tienen competencias sobre los recursos del subsuelo y no es posible adelantar consultas populares o el Tribunal Administrativo del Quindío, en el caso del control de constitucionalidad a la pregunta de Pijao, al tomar el decreto suspendido 934 de 2013 para declarar inconstitucional el texto que se pretende elevar a consulta popular (Proceso 001-2015-198, 2015) Por otra parte, Tribunales Administrativos como el de Casanare o Tolima, han definido que las entidades territoriales tienen competencias sobre derecho al medio ambiente y esto las faculta para adelantar procesos de consulta popular.

TERCERA.- En lo que se refiere a la incidencia de la sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2016 sobre los movimientos que proclaman la consulta popular en Colombia se logró establecer que las sentencias representaron un fortalecimiento de las competencias de las autoridades territoriales frente a las entidades del orden nacional. Aún así, no existe un procedimiento claro para lograr acordar entre las diferentes autoridades, este vacío jurídico contribuye al choque de competencias

CUARTA.- El análisis del ejercicio de la participación ciudadana en el marco de los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINES) para promover proyectos mineros en Colombia indica que al momento de la deliberación pública sobre la conveniencia o no de la minería en los territorios, la participación se debe dar entre iguales, es decir, se debe permitir una participación real que corresponder a la deliberación con voz y voto, entre la comunidad , el gobierno Nacional y las entidades territoriales.

La consulta popular por ser un mecanismo establecido dentro del sistema jurídico, se ha incrementado su uso en los últimos años. Igualmente, representa los intereses legítimos de las comunidades que buscan un espacio de deliberación y toma de decisión sobre los impactos de la minería en sus territorios.

En la planeación de las licencias ambientales está concebida las deliberaciones sobre aspectos técnicos y valores intangibles con relación a la cultura, la tradición y el patrimonio. Sin embargo, esto no se da en la práctica prueba de ello es la proliferación de la consulta popular, además de los conflictos socio ambientales que se dan en torno a la minería en los territorios. Así mismo, la información para la deliberación debe ser transparente, clara y completa, por parte del Estado, las entidades territoriales y las compañías mineras para brindar un criterio informado.

Las limitaciones que cuentan las consultas populares van en una vía política, caracterizada por las amenazas de la Procuraduría y los Ministros a los Alcaldes y Concejales que realicen las consulta populares. Y en una vía jurídica, donde se reitera el discurso sobre los minerales del subsuelo y su pertenencia al Estado nación.

Los alcances de las consultas populares en la práctica no se han podido evidenciar, sin embargo en los proyectos donde se han realizado consultas populares se encuentran suspendidos. Además, posterior al éxito de una consulta popular, las compañías mineras en los territorios pierden toda legitimidad y reconocimiento entre la población. Igualmente, una compañía minera que permite la participación de las personas y es aceptada en un territorio contará con mayor aceptación y legitimidad frente a la población. Aún así, esta comunicación y participación deberá convivir a lo largo del proceso de explotación.

La realización de una consulta popular en un municipio capital, como lo puede ser Ibagué, causaría un efecto bola de nieve, en el cual múltiples municipios que se encuentran inconformes con la minería en sus territorios y optarían por este mecanismo.

La consulta popular es el resultado de las fallas de otros mecanismos de participación ciudadana, donde en algunos casos las personas no tienen ni voz, ni capacidad de decisión frente a la poca voluntad política a permitir su participación. Así mismo, deja entrever las diferencias marcadas entre los intereses de las entidades territoriales y las entidades nacionales.

## 7 Bibliografía

Andina. (2016). Declaran zona de interés nacional Cotabambas, donde se desarrolla Las Bambas. Agencia Peruana de Noticias.

AngloGold Ashanti S.A. (2014). Nuestra posición: Informe de Colombia Solidarity Campaign "La Colosa, crónica de una muerte anunciada."

[Arthur, J. L. \(2009\). Role of public participation in achieving development agenda of developing countries: The case of communities affected by surface mining of gold in the Asutifi district of the Brong Ahafo region of Ghana. African Journal of History and Culture, 1\(4\), 60–66. Retrieved from http://search.proquest.com/docview/1655758506?accountid=17215&url\\_ver=Z39.88-2004&rft\\_val\\_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:journal&genre=article&sid=ProQ:ProQ:socscijournals&atitle=Role+of+public+participation+in+achieving+developm](http://search.proquest.com/docview/1655758506?accountid=17215&url_ver=Z39.88-2004&rft_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:journal&genre=article&sid=ProQ:ProQ:socscijournals&atitle=Role+of+public+participation+in+achieving+developm)

Bariloche2000. (2014). "Ganaron las mineras y perdió el pueblo" de chubut. Retrieved from <http://bariloche2000.com/noticias/leer/ganaron-las-mineras-y-perdio-el-pueblo-de-chubut/87869>

Bebbington, A. (2009). Industrias Extractivas, Actores Sociales y Conflictos. Extractivismo, Política Y Sociedad, 37(2), 131. Retrieved from [http://redge.intimedia-dev.net/sites/default/files/2009 CLAES Extractivismo Política y Sociedad.pdf#page=131](http://redge.intimedia-dev.net/sites/default/files/2009%20CLAES%20Extractivismo%20Política%20y%20Sociedad.pdf#page=131)

Bobbio, N. (1986). El futuro de la democracia (J. Fernández Trans.). México: Fondo de cultura económica.

[Boutilier, R. G., & Black, L. \(2013\). Legitimizing industry and multi-sectoral regulation of cumulative impacts: A comparison of mining and energy development in Athabasca, Canada and the Hunter Valley, Australia. Resources Policy, 38\(4\), 696–703. http://doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.02.006](http://doi.org/10.1016/j.resourpol.2013.02.006)

[Bustos, B., Folchi, M., & Fragkou, M. \(2016\). Coal mining on pastureland in Southern Chile: challenging recognition and participation as guarantees for environmental justice. Geoforum. http://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.12.012](http://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.12.012)

Cabrera, M., Espitia, J., Rudas, G., Pardo, L., Fierro, J., Vargas, F., & Rodrigo, N. (2013). Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Contraloría General de La República, 211.

CEI. (2014). ARGENTINA composición sectorial del PIB. Retrieved from <http://www.cei.gob.ar/es/estad%C3%ADsticas-0>

[Censat agua viva. \(2014\). Mecanismos de participación ciudadana en defensa del ambiente y los territorios. Fundación Evaristo García, 1.](#)

[Cheshire, L., Everingham, J. A., & Lawrence, G. \(2014\). Governing the impacts of mining and the impacts of mining governance: Challenges for rural and regional local governments in Australia. Journal of Rural Studies, 36, 330–339. http://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2013.10.010](#)

[Concejo de Monterrey. \(2014\) Decreto 013.](#)

[Concejo de Piedras. \( 2013\) Decreto 095.](#)

[Concejo de Tauramena. \(2013\). Decreto 079.](#)

[Colprensa. \(2014\). Suspenden decreto que regula competencias en temas mineros -.](#)

[Congreso de Colombia . \(2011\). Ley 1450.](#)

[Congreso de Colombia . \(2015\). Ley 1753.](#)

Congreso De Colombia. (2002). Ley 685 de 2001. El Abedul, 2(agosto 15), 1–109. [https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley\\_0685\\_2001.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/2001/ley_0685_2001.pdf)

[Congreso de Colombia. \(2003\). Ley 812.](#)

[Congreso de Colombia. \(2007\). Ley 1151.](#)

[Congreso de Colombia. \(2010\) . Ley 1382.](#)

Congreso de Colombia. (2010). Ley 1382 9 de febrero de 2010 “Por el cual se modifica la ley 685 de 2001 Código de Minas,” (5), 14. Retrieved from [http://www.simco.gov.co/Portals/0/otros2010/ley\\_1382.pdf](http://www.simco.gov.co/Portals/0/otros2010/ley_1382.pdf)

[Congreso de Colombia. Ley 1757 de 2015 \(2015\). Colombia.](#)

Congreso de Perú. Ley de Demarcación y Organización Territorial LEY No 27795 (2002).

Congresos de la republica de Perú. Ley de promoción de inversiones en el Sector Minero - DECRETO LEGISLATIVO N 708, 53 9 (2013).

Consejo De Estado. (2014). Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Tercera (Mp, Hernán Andrade Rincón)

Const. (1991). Constitución Política de Colombia.

[Corte Constitucional .\(2002\). C-891. \(MP. Jaime Araujo Rentería\)](#)

[Corte Constitucional. \(2011\). C-366. \(MP: Luis Ernesto Vargas Silva \)](#)

[Corte Constitucional. \(2014\). C-035. \(Mp. Gloria Stella Ortiz Delgado\)](#)

[Corte Constitucional. \(2014\). C-123. \(Mp. Alberto Rojas Ríos\)](#)

Corte Constitucional. (2015). C-619 (Mp. Gloria Stella Ortiz Delgado))

DAHL, R (1994) A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. En: Political Science Quarterly, Volume 109, Issue 1

De Echave, J. (Ed.). (2009). Minería y conflicto social (primera ed.). Perú: IEP.

Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES 3762 (2013). Colombia.

[Due Kadenic, M. \(2015\). Socioeconomic value creation and the role of local participation in large-scale mining projects in the Arctic. Extractive Industries and Society, 2\(3\), 562–571. <http://doi.org/10.1016/j.exis.2015.04.010>](#)

Durango, G., Marín, M., & Valencia, J. (2013). Participación política como derecho fundamental (Universidad). Medellín.

El diario de madryn. (2015). Das Neves derogó la ley que impulsaba la minería. Retrieved from <http://eldiariodemadryn.com/2015/12/das-neves-derogo-la-ley-que-impulsaba-la-mineria/>

El Diario. (2015). Minería: En octubre habría consulta popular vinculante en chubut. Retrieved from <http://eldiariodemadryn.com/2015/03/mineria-en-octubre-habria-consulta-popular-vinculante-en-chubut/>

El Nuevo Día. (2016). Ambientalistas dan primer paso para consulta popular en Cajamarca: [Http://m.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/282607ambientalistas-dan-primer-paso-para-consulta-popular-en-cajamarca#sthash.H2tjh6kl.dpuf](http://m.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/282607ambientalistas-dan-primer-paso-para-consulta-popular-en-cajamarca#sthash.H2tjh6kl.dpuf). El Nuevo Dia

[El Tiempo. \(2014\). Abren indagación contra alcalde de piedras por consulta minera.](#)

Equipo ecos del Combeimba. (2016, February 21). “Es absolutamente viable hacer una consulta popular para proteger el medio ambiente de la minería”: abogada Diana Rodríguez. Ecos Del Combeimba. Ibagué.

Fung & Write, Erik. (2003) Deepening Democracy Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London, Verso. 320 P.

[Garay, L. \(2014\). Volumen 1: Fundamentos para superar el modelo extractivista. Bogotá: Contraloría General de la República.](#)

[Garay, L. \(2014\). Volúmen 4: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto. Bogotá: Contraloría General de la Nación.](#)

[Garcés Villamil, M. Á., & Rapalino Bautista, W. G. \(2015\). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. Justicia Juris, 11.](#)

García, M. P. (2009). La minería como utilidad pública no es contraria al medio ambiente ni al desarrollo sostenible. *Ámbito Jurídico*.

Gastil, J., & Levine, P. (2005). *The deliberative democracy* (JOSSEY-BAS). United States of America.

[Gonzales, E. \(2015\). Consulta popular en Colombia y la exclusión de territorios de proyectos petroleros: Departamento de Casanare años 1991-2014. Universidad Militar Nueva Granada.](#)

[Güiza-Suárez, L., & Rodríguez-Barajas, C. D. \(2015\). El Papel De Las Autoridades Territoriales En La Definición De Zonas Exclusión O Restricción Minera. Vniversitas, 64\(131\). <http://doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.patd>](#)

Güiza-Suárez, L., & Rodríguez-Barajas, C. D. (2015). El Papel De Las Autoridades Territoriales En La Definición De Zonas Exclusión O Restricción Minera. Vniversitas, 64(131). <http://doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.patd>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. del P. (2010). Definición del alcance de la investigación a realizar: exploratoria, descriptiva, correlacional o explicativa. Metodología de la investigación. Retrieved from <http://www.casadellibro.com/libro-metodologia-de-la-investigacion-5-ed-incluye-cd-rom/9786071502919/1960006>

Hoyos Botero, C. (2000). Un modelo para investigación documental, 118. <http://www.conflictosmineros.net/contenidos/9-chile/14853-comunidad-diaquita-busca-anular-permiso-ambiental-de-proyecto-pascua-lama>

Ibague Redacción. (2016, February 19). ¿Gobierno Santos le teme a la consulta popular minera en Ibagué? El Olfato. Ibagué. Retrieved from <http://www.elolfato.com/gobierno-santos-le-teme-a-la-consulta-popular-minera-en-ibague/>

Isernia, P (2014) The EuroPolis Deliberative Poll. En: European Union Politics (Recurso Electrónico)

Joyce, S. (2000). Earning a Social Licence to Operate: Social Acceptability and Resource Development in Latin America. On Common Ground. Vancouver. Retrieved from <http://oncommonground.ca/wp-content/downloads/license.htm>

Legislatura de Chubut. Ley 5001 (2001). Retrieved from <http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lxl/XVII-68.html>

Lockie, S., Franetovich, M., Sharma, S., & Rolfe, J. (2008). Democratisation versus engagement? Social and economic impact assessment and community participation in the coal mining industry of the Bowen Basin, Australia. Impact Assessment and Project Appraisal, 26(3), 177–187. <http://doi.org/10.3152/146155108X357257>

Machado, H., Svampa, M., Viale, E., Giraud, M., Wagner, L., Antonelli, M., & Giarracca, N. (2011). 15 Mitos y Realidades de la minería transnacional en Argentina, 1–173. Ministerio de Minas y Energía (2016). Resolución 40391.

[Mejía, R. \(2015, \). De la democracia representativa a la directa. Justicia Ambiental Colombia](#)

Monsalve, J. (2016, February 23). Los tolimenses enfilan baterías para frenar a la gigante AngloGold Ashanti. Las Dos Orillas. Bogotá D.C.

Montserrat, J. (S.F). Crítica al concepto de democracia participativa de sartori.(3749) Muqui. (2012). Piura: Caso tambogrande. Retrieved from <http://www.muqui.org/index.php/observatorio-de-conflictos-usermenu-16/273-piura-caso-proyecto-tambogrande>

Nohlen, D. (2011). La democracia Instituciones, conceptos y contexto. Universidad Nacional Autónoma (Vol. 53). <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

[OLCA Observatorio Latinoamérica de Conflictos Ambientales. \(2015\). In OLCA \(Ed.\), CONFLICTOS MINEROS EN AMÉRICA LATINA: EXTRACCIÓN, SAQUEO Y AGRESIÓN estado de situación en 2014](#)

Orduz, N. (2016). Las polémicas del Código Minero que tendrá que enfrentar Renjifo. La Silla Vacía.

Pan American Silver Corp. (2015). PROYECTO NAVIDAD. Retrieved from <http://www.panamericansilver.com/spanish/operations/argentina/navidad/>

Power, T. (2002). ¿Excavando hacia el desarrollo?

[Presidencia de la República. \(2011\). Decreto 4134.](#)

[Presidencia de la República. \(2013\) Decreto 2445](#)

[Presidencia de la República. \(2013\). Decreto 934.](#)

[Presidencia de la República. \(2014\). Decreto 1076.](#)

[Presidencia de la República. \(2014\). Decreto 2041.](#)

[Presidencia de la República. \(2014\). Decreto 2691.](#)

[Pulgar, M., & Aurazo, A. \(2003\). Participación ciudadana y minería en Estados Unidos. In Mejorando la Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en Minería \(pp. 79– 86\). Peru.](#)

Redacción Medio Ambiente. (2016, February 20). AngloGold dice que no le afectaría la consulta popular minera. El Olfato. Ibagué. Retrieved from <http://www.elolfato.com/anglogold-dice-que-no-le-afectaria-la-consulta-popular-minera/>

SARTORI, G. (1993). ¿Qué es la democracia?. México: Instituto federal editorial.

[Solomon, F., Katz, E., & Lovel, R. \(2008\). Social dimensions of mining: Research, policy and practice challenges for the minerals industry in Australia. Resources Policy, 33\(3\), 142–149. http://doi.org/10.1016/j.resourpol.2008.01.005](http://doi.org/10.1016/j.resourpol.2008.01.005)

Svampa, M. (2011). Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativa? In Abya-Yala (Ed.), Más allá del desarrollo (1.era ed., p. 320). Quito.

[Tribunal Administrativo de Antioquia. \(2013\) . No. 084. \(MP: YOLANDA OBANDO MONTES \)](#)

[Tribunal Administrativo de Antioquia. \(2013\) . No. 106. \(MP: YOLANDA OBANDO MONTES \)](#)

[Tribunal Administrativo de Antioquia. \(2013\) . No. S2-062. \(MP: GONZALO ZAMBRANO VELANDIA \)](#)

[Tribunal Administrativo de Antioquia. \(2013\) . S-11. \(MP: JUAN GUILLERMO ARBELÁEZ ARBELÁEZ\)](#)

[Tribunal Administrativo de Antioquia. \(2013\) . S1-036. \(MP: ÁLVARO CRUZ RIAÑO\)](#)

[Tribunal Administrativo de Casanare. \(2013\). 05001-23-31-002-2013-00227-00 \(MP. Néstor Trujillo Gonzales\)](#)

[Tribunal Administrativo de Casanare. \(2014\) 11001-03-15-000-2014-00063-00 \(MP. Néstor Trujillo Gonzales\)](#)

[Tribunal Administrativo de Quindio. \(2015\). Proceso 001-2015-198 \( MP. Juan Carlos Botina Gómez\)](#)

[Tribunal Administrativo de Tolima. \(2013\) . Estudio de Constitucionalidad del texto de la pregunta que se sometería a consideración de la comunidad de Piedras. \(MP: Carlos Arturo Mendieta\)](#)

Velandia, D. (2015). Consulta popular en Piedras, Tolima: Un mecanismo alterno para restringir la actividad minera.

Velásquez, F y González, R. (2003). ¿qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. Bogotá: FUNDACIÓN CORONA.

Velásquez, F. (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: Notas para su interpretación.18(10), 155.

Vercellone, A. L. (2013). REPRESENTACIÓN Y RESPONSABILIDAD EN LA TEORÍA DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA \* REPRESENTATION AND ACCOUNTABILITY IN DELIBERATIVE DEMOCRACY THEORY, IV, 285–300.

Waldron, J. (2004). Deliberación, desacuerdo y votación. In Democracia deliberativa y derechos humanos (Gedisa, pp. 249–267). Barcelona.

WARREN, M (2006) Citizen Representatives. En: Designing Democratic Renewal

Whiteman, G., & Mamen, K. (2002). Meaningful Consultation and Participation in the Mining Sector? A Review of the Consultation and Participation of Indigenous Peoples within the International Mining Sector. Ottawa: The North-South Institute.

WRM Movimiento Mundial Por los Bosques. (2002). Perú: Consulta popular dice NO a la minería en Tambogrande. Retrieved from <http://wrm.org.uy/oldsite/boletin/59/Peru.html>

Yanes, N. (2015). El proyecto PASCUA LAMA, de barrick gold es denunciado como ilegal. Retrieved from <http://accioncolectiva.com.ar/sitio/el-proyecto-pascua-lama-de-barrick-gold-es-denunciado-como-ilegal>

[Zhang, A., & Moffat, K. \(2015\). A balancing act: The role of benefits, impacts and confidence in governance in predicting acceptance of mining in Australia. Resources Policy, 44, 25–34. http://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.01.001](http://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.01.001)

## 8 Anexos

### Anexo 1 Participación ciudadana

1. Citizen Control 2. Delegated Power 3. Partnership	participation
4. Placation 5. Consultation 6. Informing	tokenism
7. Therapy 8. Manipulation	non-participation

(Whiteman & Mamen, 2002, p. 53)

### Anexo 2 Información PINES

- ¿Cuántos proyectos mineros son considerados de Interés Nacional Estratégico (PINE) en Colombia?

Respuesta: Los Proyectos considerados a la fecha como de Interés Nacional Estratégico – PINE, de acuerdo con los criterios establecidos en el documento CONPES 3762 del 20 de agosto 2013, son en total once (11) proyectos del sector minero, los cuales se enuncian en la siguiente tabla:

ITEM	PROYECTO	EMPRESA	DEPARTAMENTO
1	La Colosa	ANGLO GOLD ASHANTI COLOMBIA S.A.	Tolima
2	El Gigante	AUX COLOMBIA SAS	Santander
3	Angosturas	ECOORO MINERALS CORP	Santander
4	Gramalote	AGA y B2GOLD	Antioquia
5	Nuevo Chaquiro	AGA y B2GOLD	Antioquia
6	Buriticá	Continental Gold	Antioquia
7	Cerrejón	CERREJON	Guajira
8	Cerro Matoso	CERRO MATOSO S.A.	Córdoba

Página 2 de 4

ITEM	PROYECTO	EMPRESA	DEPARTAMENTO
9	Ampliación de Producción del Centro Cesar	Calenturitas/ C.I. PRODECO S.A.	Cesar
		Operación Integrada La Jagua/C.I. PRODECO S.A.	
		La Francia/ COLOMBIAN NATURAL RESOURCES LTD	
		Hatillo COLOMBIAN NATURAL RESOURCES LTD.	
		El Descanso Sur/ DRUMMOND LTD.	
		Rincón Hondo y Similoa/DRUMMOND LTD.	
10	Helios	Argos	Boyacá
11	La Luna	SLOANE	Cesar

Fuente: ANM 2016.

(Derecho de petición ANM, radicado 20161000592912 del 14 de marzo de 2016 )

### Anexo 3 Sentencias

<b>Sentencia</b>	<b>Fecha</b>	<b>MP</b>	<b>Corporación</b>	<b>Decisión</b>
SU-039/97	1997 Febrero 3	ANTONIO BARRERA CARBONELL	Corte Constitucional	Falla a favor de la comunidad U'wa y ordena efectuar la consulta de la comunidad.
C-891/02	2002 Octubre 22	JAIME ARAUJO RENTERIA	Corte Constitucional	Declara Exequibles todos los artículos del Código de Minas
T-129/11	2011 Marzo 3	JORGE IVÁN PALACIO	Corte Constitucional	Se revoca la licencia ambiental para actividades mineras, concede la protección de la consulta previa para las comunidades
No. S2-003	2013 Febrero 6	GONZALO ZAMBRANO VELANDIA	Tribunal Administrativo de Antioquia	Invalidez de Acuerdos Municipales por vicios de carácter formal en su expedición.
No. S2-062	2013 Abril 19	Beatriz Elena Jaramillo Muñoz	Tribunal Administrativo de Antioquia	DECLÁRASE sin validez el Acuerdo 009
No. 084	2013 Mayo 10	YOLANDA OBANDO MONTES	Tribunal Administrativo de Antioquia	DECLÁRANSE INVÁLIDOS el acuerdo 20
No. 106	2013 Mayo 30	YOLANDA OBANDO MONTES	Tribunal Administrativo de Antioquia	DECLÁRASE sin validez el Acuerdo 003

Examen de Constitucionalidad de Consulta popular (Piedras) Tolima	2013 Junio 23		Tribunal Administrativo de Tolima	Tribunal Administrativo de Tolima declara ajustado a la Constitución.
S1-036	2013 julio 24	ÁLVARO CRUZ RIAÑO	Tribunal Administrativo de Antioquia	DECLÁRASE sin validez el Acuerdo 024
Examen de Constitucionalidad de Consulta popular (Tauramena) Casanare	2013 Octubre 23	Nestor Trujillo Gonzales	Tribunal Administrativo de Casanare	Tribunal Administrativo de Casanare declara ajustado a la Constitución.
Acción de tutela promovida por Empresa Colombiana de Petróleos "ECOPETROL".	2014 febrero 13	Gustavo Eduardo Gómez Aranguren	Consejo de Estado	Se ampara el debido proceso y se previene a la autoridad sancionada.
Examen de Constitucionalidad de Consulta Popular (Monterrey) Casanare	2014 Febrero 27	Nestor Trujillo Gonzales	Tribunal Administrativo de Casanare	Tribunal Administrativo de Casanare declara ajustado a la Constitución.
C-123/14	2014 Marzo 5	Alberto Rojas Ríos	Corte Constitucional	. Declarar EXEQUIBLE el artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Pero deberán acordar con las autoridades concernidas.
Acción de tutela promovida por ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A.	2014 Agosto 21	Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez	Consejo de Estado	NIÉGASE la acción de tutela promovida por Anglogold Ashanti

Examen de Constitucionalidad de Consulta popular (Caicedo) Antioquia	2014 Noviembre 4	JUAN GUILLERMO ARBELÁEZ	Tribunal Administrativo de Antioquia	DECLARAR NO AJUSTADA A LA CONSTITUCION la pregunta tendiente a indagar sobre la ejecución o no de actividades mineras en el Municipio de Caicedo, debido a que no compete a la facultades municipales.
Examen de Constitucionalidad de Consulta Popular (Pijao) Quindio	2015 Marzo 20	JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ	Tribunal Administrativo de Quindio	DECLARÁSE inconstitucional el texto que se pretende elevar a consulta popular en el municipio de Pijao (Quindío).
Examen de Constitucionalidad de Consulta popular (Pueblorrico) Antioquia	2015 Abril 20	GONZALO ZAMBRANO VELANDIA	Tribunal Administrativo de Antioquia	DECLARAR que el proyecto de consulta popular por medio de la cual se le quiere preguntar a la comunidad de Pueblorrico –Antioquia no se ajusta a la Constitución Nacional.
Acción de tutela promovida por Ramses Alberto Ruíz Sánchez	2015 Septiembre 12	ALBERTO YEPES BARREIRO	Consejo de Estado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Alcalde de Bogotá, se extralimitó en el ejercicio de dirigir administrativamente los intereses distritales invadiendo la esfera reservada al Congreso de la República.</li> <li>2. La consulta popular no puede servir de instrumento para imponer determinada cosmovisión sobre un asunto que hace parte del patrimonio de la nación.</li> </ol>

C-035/16	2016 Febrero 8	Gloria Stella Ortiz Delgado	Corte Constitucional	<p>En consecuencia no se ajusta a la Constitución Política, vulnerando el principio de autonomía. No declara una facultad de expedir licencias a favor de la CAR.</p> <p>La indeterminación de las facultades de la CIPE impide el ejercicio de los derechos de justicia, defensa y debido proceso, debido a la ambigüedad legal para defender eficazmente sus derechos</p>
----------	-------------------	--------------------------------	-------------------------	---

#### Anexo 4 Preguntas Consultas populares

Histórico consultas populares						
2013 - 2014						
No.	Fecha	Depto.	Municipio	Pregunta	Votación	Resultado
1	27 de abril	Casanare	Monterrey	¿Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos en las veredas Cacical, Guayabal, Piñalera y Guadualito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Monterrey?		Suspendida por el Consejo de Estado
2	15 de diciembre	Casanare	Tauramena	“Está usted de acuerdo con que se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción y transporte de hidrocarburos, en las veredas San José, Monserrate Alto, Monserrate La Vega, Guafal del Caja, Bendiciones, Visinaca, Lagunitas, Aguamaco, Zambo, Oso y Jaguito, donde se ubica la zona de recarga hídrica del municipio de Tauramena?”	No: 4.426 - Si: 151	Procedió la consulta
3	28 de julio	Tolima	Piedras	¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?	No: 2.971 - Si: 24	Procedió la consulta

### Anexo 5 Información mapa consultas populares

Estado de la consulta	Municipio	Departamento	Bibliografía
Aplazada por el Consejo de Estado	Monterrey	Casanare	Equipo Ecos del Combeima. (2014, ). <b>Consejo de estado le pone el “tatequieto” al afán de realizar consultas populares en Colombia para temas mineros.</b> <i>Ecos Del Combeima</i>
Suspendido por el Tribunal Administrativo de Antioquia	Caicedo	Antioquia	Tribunal Administrativo de Antioquia. (2015) . N° S11. (MP: JUAN GUILLERMO ARBELÁEZ )
Suspendido por el Tribunal Administrativo de Antioquia	Pueblorrico	Antioquia	Tribunal Administrativo de Antioquia. (2015) . N° S2- 36. (MP: GONZALO ZAMBRANO VELANDIAS )
Suspendido por el Tribunal Administrativo de Quindío	Pijao	Quindío	Tribunal Administrativo de Quindío. (2015) .001-2015-198. (MP: JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ )
Realizada	Piedras	Tolima	Registraduría Nacional del Estado Civil. (2013). En consulta popular celebrada el domingo 28 de julio, los habitantes de piedras, tolima dijeron “no” a la exploración minera en su municipio . Retrieved from <a href="http://www.registraduria.gov.co/En-consulta-popular-celebrada-hoy,10769.html">http://www.registraduria.gov.co/En-consulta-popular-celebrada-hoy,10769.html</a>
Realizada	Tauramena	Casanare	Registraduría Nacional del Estado Civil. (2013). En consulta popular celebrada ayer domingo 15 de diciembre, los habitantes de Tauramena, Casanare, dijeron “no” a la explotación de hidrocarburos. Retrieved from <a href="http://www.registraduria.gov.co/En-consulta-popular-celebrada-hoy,12424.html">http://www.registraduria.gov.co/En-consulta-popular-celebrada-hoy,12424.html</a>

En trámite ante el Tribunal Administrativo del Tolima	Ibagué	Tolima	RCN Radio. (2016). Consulta popular minera entró al tribunal administrativo del Tolima. Retrieved from <a href="http://www.rcnradio.com/locales/consulta-popular-minera-entro-al-tribunal-administrativo-del-tolima/">http://www.rcnradio.com/locales/consulta-popular-minera-entro-al-tribunal-administrativo-del-tolima/</a>
En trámite ante al Concejo municipal	Cajamarca	Tolima	El Nuevo Día. (2016). Ambientalistas dan primer paso para consulta popular en Cajamarca - see more at: <a href="http://m.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/282607-ambientalistas-dan-primer-paso-para-consulta-popular-en-cajamarca#sthash.H2tjh6kl.dpuf">Http://m.elnuevodia.com.co/nuevodia/tolima/regional/282607-ambientalistas-dan-primer-paso-para-consulta-popular-en-cajamarca#sthash.H2tjh6kl.dpuf</a> . El Nuevo Dia
En planeación	Jericó	Antioquia	Censat, A. V. (2014). La polémica bandera de Jericó, "NO A LA MINERÍA". Retrieved from <a href="http://censat.org/es/noticias/la-polemica-bandera-de-jerico-no-a-la-mineria">http://censat.org/es/noticias/la-polemica-bandera-de-jerico-no-a-la-mineria</a>
En planeación	Jardín	Antioquia	Censat, A. V. (2015). Municipio de jardín hará consulta popular para rechazar la explotación minera en su territorio. Retrieved from <a href="http://censat.org/es/noticias/municipio-de-jardin-hara-consulta-popular-para-rechazar-la-explotacion-minera-en-su-territorio">http://censat.org/es/noticias/municipio-de-jardin-hara-consulta-popular-para-rechazar-la-explotacion-minera-en-su-territorio</a>
En planeación	Támesis	Antioquia	Avané, L. (2013, ). Tres municipios del suroeste le dicen no a la minería . El Mundo La Calle 30. (2015, ). Támesis ha exigido consulta popular y apoya a pueblorrico. La Calle 30

En planeación	Salento	Quindio	Caracol Radio. (2016). Clase política del Quindío busca impulsar consulta popular para frenar proyectos mineros. Retrieved from <a href="http://caracol.com.co/emisora/2016/05/16/armenia/1463392506_626708.html">http://caracol.com.co/emisora/2016/05/16/armenia/1463392506_626708.html</a>
En planeación	Córdoba	Quindio	Armenia. (2016, ). Dan visto bueno a consulta popular en Córdoba, en Quindio . El Tiempo
En planeación	Sibaté	Cundinamarca	Rodriguez, M. (2016, ). Con Ibagué como ejemplo, administración de Sibaté promoverá consulta popular minera. Ruben Dario Correa
En planeación	Medina	Cundinamarca	Medio Ambiente. (2016, ). <b>Medina (Cundinamarca) también se irá a consulta popular para frenar petrolera.</b> <i>El Espectador</i>
En planeación		Caquetá	Salazar, N. (2016). Petroleras ponen en riesgo equilibrio ambiental del Caquetá. Las Dos Orilla. <a href="http://www.las2orillas.co/petroleras-ponen-riesgo-equilibrio-ambiental-del-caqueta/">http://www.las2orillas.co/petroleras-ponen-riesgo-equilibrio-ambiental-del-caqueta/</a>