



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:

### **Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

#### Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

hacer obras derivadas

#### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

## **La consulta popular y su incidencia frente a la actividad minera en Colombia.**

### **The popular consultation and its impact on mining activity in Colombia**

David Llanos Fonseca \*<sup>1</sup>

**Resumen:** En las últimas décadas, las comunidades en donde se desarrollan proyectos mineros han expresado su inconformismo a través de las consultas populares. Mecanismo que busca en su mayoría prohibir de una vez por todas el desarrollo minero. Una problemática que ha puesto en tensión los “derechos adquiridos por los titulares de la concesión minera”. Originando que la presente investigación busque resolver si ¿podrían las consultas populares ejercidas durante la última década limitar los derechos adquiridos por los concesionarios mineros a la luz de la normativa vigente en Colombia? Para dar respuesta se propuso abordar: la industria minera en Colombia; el marco legal de las consultas populares y su alcance y; la regulación de los contratos de concesión minera.

El resultado investigativo, se cimienta en demostrar argumentativamente el alcance de la consulta popular. Y como desde una perspectiva de seguridad jurídica ha desconocido los derechos adquiridos por los dueños de las concesiones mineras. Sin dejar de lado, el vacío existente en el ordenamiento jurídico para dar una salida justa y equitativa al problema puesto a consideración. Enfatizando a lo largo de la investigación que la consulta popular no puede en sede de su alcance legal prohibir un proyecto minero.

**Palabras clave:** Comunidades, Medio ambiente, Minería, Consulta Popular, Economía, Contratos de concesión minera, Conflictos sociales, Autonomía Territorial.

#### **Abstract**

---

\*Alumno de último semestre de la facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, Bogotá-Colombia. Correo electrónico: [dellanos65@ucatolica.edu.co](mailto:dellanos65@ucatolica.edu.co)  
Directora de trabajo: profesora Sandra Marcela Castañeda. Correo electrónico: [smcastaneda@ucatolica.edu.co](mailto:smcastaneda@ucatolica.edu.co)

In recent decades, the communities where mining projects are developed have expressed their discontent through popular consultations. This is a mechanism that seeks to ban mining development once and for all. This is a problem that has put the "rights acquired by the holders of the mining concession" under stress. This investigation seeks to resolve whether the popular consultations held during the last decade could limit the rights acquired by mining concessionaires in light of the regulations in force in Colombia. In order to answer this question, we propose to address: the mining industry in Colombia; the legal framework of the popular consultations and their scope; and; the regulation of mining concession contracts.

The investigative result is based on demonstrating the scope of the popular consultation in an argumentative way. And since, from a perspective of legal security, it has ignored the rights acquired by the owners of the mining concessions. Without leaving aside the existing gap in the legal system to provide a fair and equitable solution to the problem under consideration. Throughout the investigation, it was emphasized that the popular consultation cannot legally prohibit a mining project.

**Keywords:** Communities, Environment, Mining, Popular Consultation, Economy, Mining Concession Contracts, Social Conflicts, Territorial Autonomy

## Contenido

<b>Introducción</b> .....	4
<b>La minería en Colombia</b> .....	6
La regulación minera en Colombia.....	8
Conflictos por el uso de la tierra ¿mito o realidad? .....	15
¿La minería como factor de crecimiento económico? .....	18
<b>La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana en Colombia.</b>	22

Marco Normativo y jurisprudencial de la Consulta Popular .....	24
Participación ciudadana y seguridad jurídica .....	25
El alcance la consulta popular.....	28
<b>El contrato de concesión minera .....</b>	<b>29</b>
Derechos adquiridos por los mineros.....	30
El código de minas en Colombia .....	33
Pronunciamientos de las altas cortes .....	34
<b>Conclusiones.....</b>	<b>36</b>

## Introducción

El presente trabajo investigativo pretende explicar cómo la consulta popular cuando se promueve por prohibir un proyecto minero, termina vulnerando los derechos adquiridos por los titulares de la concesión minera. Una problemática carente de una legislación vigente para resolver de fondo la situación jurídica entre las comunidades y la industria extractiva. Por eso, han sido en últimas las altas Cortes quienes a raíz de los vacíos jurídicos existentes se han pronunciado de fondo sobre la problemática. De ahí, que fuera necesario acudir a una extensa bibliografía sobre la materia con el ánimo de brindar al lector un amplio contexto del problema puesto a consideración.

Estos textos pueden ser agrupados con base en las características de cada documento. Según las siguientes temáticas: La minería en Colombia y su marco legal, conflictividad ambiental, la minería como impacto o como daño ambiental, la minería y los hidrocarburos en la economía colombiana, participación ciudadana, el modelo de concesión minera y su alcance constitucional. En cuanto a los textos de la minería en Colombia, se caracterizan por establecer una visión mucho más moderna y sostenible en términos ambientales de la actividad minera. En estos se muestra cómo funciona la industria minera, para que sirve, etc. Por ejemplo: el libro “Minería en Colombia” (Garay

Salamanca, 2014, p.37-39) y el texto de “Conflictos socio–ambientales por la extracción de Colombia” (Idarraga Andres, Muñoz Casallas Diego, Vélez Galeano Hildebrando 2010, p.25-30) relatan posturas opuestas frente a como se concibe la minería en los últimos tiempos.

Por otro lado, los textos aludidos evidencian su desacierto cuando de minería a gran escala se trata. Pues para el autor Idárraga, es de los que mantienen la visión que la industria minera bajo una óptica meramente ambiental. Ha logrado únicamente estragos en la madre naturaleza. Garay, sostiene que la minería a lo largo del tiempo ha sufrido una gran estigmatización a causa de lo que él denomina “*la insuficiencia cualificativa del Estado*”. Lo anterior, propicio la autorización de concesiones del subsuelo sobre proyectos que se concentran en regiones que acumulan nocivamente impactos sinérgicos y residuales. De ahí, se afirma que la industria viene en aumento de su capacidad técnica en generar con antelación una rigurosa evaluación de los impactos ambientales y sociales. Logrando como resultado armonizar el desarrollo de la industria minera con el sostenimiento del medio ambiente.

En la actualidad, hay evidencia del esfuerzo de la actividad minera en Colombia por armonizar su normatividad con el sano cuidado del medio ambiente. Sin embargo, el origen de los nuevos conflictos jurídicos con las comunidades por cuenta de las consultas populares, ha puesto al sistema jurídico colombiano en tensión. Pues la falta de normatividad vigente ha terminado por afectar los derechos adquiridos por los dueños de las concesiones mineras. Con esto en mente, el presente escrito se propuso investigar si ¿Podrían las consultas populares ejercidas durante la última década limitar los derechos adquiridos por los concesionarios mineros a la luz de la normativa vigente en Colombia? Cuestionamiento que surge de la necesidad de ajustar la legislación en defensa de una salida jurídica equitativa al problema planteado. Por lo anterior, se propone abordar el resultado del estudio de la siguiente manera.

En primera medida, se establece cómo la consulta popular cuando busca prohibir el desempeño de su actividad minera. Termina por afectar diversos principios e intereses inmersos en el desarrollo de la industria extractiva. En segundo lugar, se plantearon objetivos específicos. Lo primero, la importancia de la industria minera para las finanzas públicas de colombiana, aquí, se exponen los desafíos que enfrenta la minera a nivel

social y económico. Como también, se identifica un ajuste permanente en la normatividad minera para adaptarse a las nuevas regulaciones ambientales que el mundo exige.

Seguidamente, se pretende abordar la Consulta Popular desde su marco jurídico. Esto en razón, al constante cambio normativo que sufre la actividad minera en Colombia. Y la cual conlleva en la práctica, a que cientos de ciudadanos promuevan mediante la consulta popular el rechazo de la industria minería en zonas aledañas a sus viviendas. Este hecho pone en contexto el vacío que tiene hoy en día la legislación colombiana y, que impide en la actualidad que los actores del problema puedan apelar a normas vigentes para la defensa de sus derechos. Lo anterior, refleja la poca capacidad de la institucionalidad del Estado en dotar de legalidad y justicia este tipo de situaciones.

De todo lo anterior, se sintetizaron los principales desafíos en la modificación de las reglas vigentes y los objetivos del marco institucional que regula el sector minero. A la vez, se puso en evidencia la necesidad de fortalecer la institucionalidad colombiana respecto de la solución de conflictos jurídicos como los propuestos a lo largo del trabajo. Trazando algunos elementos vitales que se consideran de enorme relevancia para dotar de seguridad jurídica la minería junto con la legitimidad responsable que ameritan las comunidades de ser escuchadas. También, se considera relevante establecer la interacción tripartita, orientada a conseguir un desarrollo sostenible en todos los frentes que conciernen a la minería. Por tanto, la presente investigación pretende servir como herramienta académica útil en la visibilización del problema propuesto.

Finalmente, consciente de la falta de acceso y consulta de fuentes adicionales que eventualmente establecen una posible limitante a la profundidad del presente artículo investigativo. El debate alrededor de la temática planteada debe ser puesto sobre la agenda nacional. Permitiendo de alguna forma exhortar al cuerpo legislativo en subsanar los vacíos jurídicos señalados a lo largo de la investigación. Al tiempo que se profundiza en el futuro de nuevos trabajos investigativos sobre la materia.

## La minería en Colombia

Sea lo primero indicar “desde el origen de la humanidad, las herramientas para asegurar la alimentación, la vida, la vivienda y el buen vivir, han estado ligadas inexorablemente

con la minería” (Ponce M, 2014). Básicamente, la frase exalta la industria minera como una las bases estructurales más sólidas para lograr posicionar a los países como naciones desarrolladas. En consecuencia, Colombia concibe la minera como el motor que ha impulsado el crecimiento económico en los últimos años. Lo anterior se debe a la riqueza de los subsuelos en mantener numerosos yacimientos. Razón primordial para la atracción de múltiples inversiones extranjeras en el país.

En ese sentido, además de ser una actividad que data en la época precolombina, dada antes de la llegada de la invasión española, donde culturas indígenas extraían piedras y materiales preciosos como el oro y la esmeralda, destinados al sector de la joyería y la ornamentación. Con la llegada del siglo XIX, la mayoría de yacimientos se centraban en la extracción de fuentes de energía como el petróleo o el carbón, en especial en Amaga o Medellín donde se tejió una historia sobre la minería negra, a partir de la utilización de la actividad ilegal. (Bellido, 2018, p 90).

En un país fundamentalmente rural y de economía agraria, la tierra fue decisiva en el desarrollo social y en el proceso de “civilización de los indígenas errantes” que emprendió el gobierno, por lo cual expidió la Ley del 3 de agosto de 1824, Es de anotar que la concesión de tierras estaba dada para aquellos indígenas que optaran por “civilizarse”, lo cual implicaba asumir una vida parroquial, como se anuncia, es decir, igual a la de los demás, y bajo la orientación de la Iglesia y la administración de la República (Blanco B, 2009,p.17)

Por tanto, la minería en Colombia, aparte de ser una actividad de vieja data. Fue una industria promotora del desarrollo social y económico de Colombia. Sin embargo, la minera contaba con la desgracia de representar una industria ilegal para la época. Considerada con el pasar de los años como una actividad poco amigable con el equilibrio ambiental. Lo que represento para el sector minero afrontar desafíos regulatorios para salvaguardar su objeto social. Motivo que desplazo al Estado colombiano, a enfocar sus esfuerzos institucionales en poder regular de manera más estricta la actividad minera en todo el territorio nacional.

## La regulación minera en Colombia

Durante la época colonial, en la Novísima Recopilación y en la Recopilación de Indias se encuentran las normas y disposiciones que rigieron en la Nueva Granada (Vargas, 1973, pp. 31-34). En el libro noveno de la Nueva Recopilación—*Del comercio, la moneda y las minas*—se encuentran los diferentes aspectos legales provistos para regular la actividad minera. Según éstos, los recursos mineros eran propiedad del Rey y éste debía participar en las utilidades generadas por su explotación (Rettberg, Ortiz, Yáñez, 2014, pág. 12).

Dada las condiciones, los representantes del Rey en los territorios de ultramar se encontraban en la obligación de garantizar a los particulares, a través de licencia real y mientras cumplieran con los requisitos impuestos por la ley, el derecho a explotar las minas una vez hubieran hecho el denuncia correspondiente—el descubrimiento de minas formalizado ante las autoridades reales (Vargas, 1973, pp. 30-38).

En ese sentido, la estructura constitucional de los años coloniales de Colombia partía de la base bolivariana- liberal pero autoritaria, autoritaria pero liberal (Valencia V, 2010, pág.113). Implicando que el método de administración del régimen centralista y presidencialista instaurados por el liderazgo de Simón Bolívar es el establecido por el astuto abogado y político granadino (Valencia V, 2010, pág., 114) Francisco de Paula Santander.

Así las cosas, bajo la época de la Republica, fundada la constitución de 1821, declaró que las minas eran propiedad del nuevo Estado independiente y decidió preservar el ordenamiento jurídico que hasta entonces había regido la actividad minera, exceptuando aquellas normas que contradijeran los principios centrales de la nueva Constitución y haciendo los ajustes del caso (Rettberg, Ortiz, Yáñez, 2014, pág. 13).

Fue hasta el 24 de octubre de 1829 que se emitió la primera Ley Minera de la República (Rettberg, Ortiz, Yáñez, 2014, pág. 13) un avance significativo en términos regulatorios. Donde esencialmente se comenzó a proporcionar la calidad de propietarios y/o arrendadores a los ciudadanos que cumplieran las exigencias y que así lo desearan. Para le época del libertador cuando se decretó la primera ley minera y posteriormente en los años de 1844 y 1847. Se inicia una etapa de cambios regulatorios en materia minera más



estrictos en cuestiones de adjudicación de títulos mineros y las reservas que el Estado implemento en ciertos metales preciosos.

En el fondo, a nivel local, se desarrollaron normas particulares en torno a la propiedad de los otros recursos y demás aspectos de la minería. Durante este tiempo, para definir la propiedad de los recursos mineros, se aplicó el principio de accesión. Este principio actuó sobre los minerales que la Nación o los Estados no se reservaron. (Rettberg, Ortiz, Yáñez, 2014, pág.14-15).

Entre 1873 y 1880 se ostentaba en Colombia una capacidad fiscal muy poco eficiente, si bien, los ingresos fiscales del país se incrementaron en un 30% apoyado por incrementos a la tarifa aduanera, pero los gastos se duplicaron en el mismo lapso (Junguito B, 2018, p.22).

Dadas las características de la normatividad minera desde 1858 hasta 1886, se puede decir que la Nación extendió la reserva a su favor de todas las minas que se descubrieran en terrenos baldíos o de su propiedad; sobre las demás minas los Estados Soberanos dictaron las correspondientes legislaciones (Rettberg, Ortiz, Yáñez, 2014, pág.16).

Con posterioridad, a la normativa creada durante la época de la República y con la preocupación de cercar jurídicamente la actividad minera en Colombia, a fin de recuperar los dominios sobre la propiedad privada, se llega a la promulgación de la Constitución de 1886, texto constitucional que fortaleció la búsqueda de las tierras baldías que se habían adjudicado a los Estados soberanos de Colombia (Rettberg, Ortiz, Yáñez, 2014, pág.18).

Vale la pena aclarar, que la nueva constitución dejó a salvo derechos constituidos en favor de terceros por los Estados Soberanos. Si bien, la preocupación del Estado era la de salvaguardar de forma legal la industria minera con la expedición de un cuerpo normativo de rango constitucional. Los Derechos que tenían relación con las minas denunciadas tituladas y explotadas de acuerdo con la legislación anterior (art. 202). Conllevaron a radicar la soberanía minera en cabeza de la Nación. Por tales razones, el nuevo cambio

constitucional propicio en gran medida un mayor proteccionismo de la minería en suelo colombiano.

Bajo este nuevo régimen constitucional y con la necesidad de continuar dotando a la actividad minera de rigidez legal. El Estado paso a concebir un régimen centralista. Adoptando como legislación permanente con carácter nacional el Código de Minas del estado Soberano de Antioquia (Duarte, 2012, pág. 9).

En el marco del código de minas del estado de Antioquia (Ley 38 de 1887) se cimento dentro de su normatividad que las minas existentes en el territorio nacional pertenecían: 1) a la Nación, las de esmeraldas y sal gema; 2) a los departamentos, las de oro, plata, platino y cobre; y 3) al dueño del terreno, todas las demás, de cualquier clase que fueran. Adicionalmente, el primer Código de Minas de la República le dio facultad al Estado para ceder la posesión y propiedad de sus minas a todos los nacionales y extranjeros que conforme a las leyes vigentes tuvieran capacidad legal para adquirir el dominio de las cosas (L. 38/1887, art. 1).

Asimismo, el Código de Minas de 1887 reglamento, en primera medida el derecho de que todo individuo podría adelantar descubrimientos y explorar una mina del Estado. Con el agregado de emitir dos restricciones: primero, no se podía dentro de los patios, jardines, huertas y solares habitacionales rurales, en estos lugares sólo podían hacerlo los dueños; segundo, en los terrenos cercados y cultivados no se podía sin aviso previo al dueño del terreno o al que se encontrara encargado de él y sin dar la caución correspondiente. En los demás terrenos, los trabajos exploratorios eran libres (L. 38/1887, art. 5).

En consecuencia, a partir de ese momento. El propietario de un terreno no puede alegar que es el propietario del subsuelo por ser el propietario del suelo. Se deja así de aplicar el principio de accesión, y empieza a regir el sistema de ocupación bajo el principio *res nullius* (Duarte, 2012, pág,11).

Así las cosas, es momento de abordar lo que fue la Ley de 1969. No sin antes mencionar la reforma administrativa de 1968 donde se terminó adjudicando al Ministerio de Minas y Petróleos la administración de las fuentes de energía de origen fundamental. Dicha

función permitió básicamente al Ministerio poder formular los programas concernientes al aprovechamiento y gestión sostenible de los recursos energéticos que se encuentran en nuestros suelos. Fue necesario que la programación global y la coordinación de los diversos estamentos que configuran el sector la ejerciera un solo organismo a nivel nacional dotado de la debida estructura institucional suficiente (Duarte, 2012, pág. 17).

Este importante propósito abrió camino a la reorganización del Ministerio de Minas. Estableciendo la necesidad que un solo órgano institucional pudiera establecer la gerencia operativa esperada para tal fin. Quedando finalmente consagrado dentro de las facultades otorgadas al presidente de la Republica bajo Ley 2 de 1973 el poder de consolidar una institución más robusta y técnica. Así termino por convertirse en uno de los Ministerios más importantes en la gestión y responsabilización del aprovechamiento de los recursos naturales que sustentan la generación de energía en el país. Es por ello, que para el año 1974 bajo Decreto Legislativo 636 la entidad aludida paso a denominarse el Ministerio de Minas y Energía como se conoce en la actualidad.

Luego de las disposiciones mencionadas, se hace evidente el complejo marco regulatorio que ha sobrellevado la actividad minera desde sus inicios. Entre tanto, hasta el año de 1969 cuando el Estado reafirmo la propiedad de todas las minas existentes en el territorio nacional, termino recuperando el dominio sobre aquellas de propiedad que permanecían inactivas (Ponce M, 2014, pág. 31).

El año de 1969 fue considerado como el año de grandes cambios para la minería. En primera medida, se reafirmó la propiedad de las minas existentes, a la vez, que se consideró a la industria extractiva como una actividad de utilidad pública y de interés social. Sin embargo, una de los cambios más relevantes fue la eliminación de adjudicar títulos mineros a modo de: ocupación, accesión, sucesión. Modificaciones que le dieron un giro trascendental a la industria en Colombia, permitiendo entre otras cosas mejorar su producción en el territorio.

Por esto, la ley confiere al Poder Ejecutivo la facultad de decretar la expropiación de los derechos sobre las minas y cualquier otra expropiación que sea necesaria para el ejercicio de la minería o para aumentar la producción en beneficio de la economía nacional (Rettberg, Ortiz, Yáñez, 2014, pág. 23).

Por tanto, una de las principales novedades del contrato de asociación frente al de concesión, era que en este último no hay ninguna injerencia de parte de los organismos estatales en la programación y ejecución de las operaciones industriales que adelanta el titular de la concesión (Duarte, 2012, pag18).

Razón primordial para que los gobiernos sucesivos expidan numerosas normas mediante las cuales se fijan las condiciones para que los particulares obtengan el derecho temporal a explorar determinadas zonas y a explotar las minas que allí se encontraren, así, como los requisitos técnicos, ambientales y sociales con que deben cumplir las diferentes actividades mineras (Ponce M, 2014, p33).

Todo lo anterior, explica las condiciones sociales que representaba Colombia en los años 60 y 70. Dado el contexto político de la época fue momento entonces para que Colombia aprobara la Constitución de 1886. Lo que permitió a la Nación recuperar el dominio de las minas que se habían desarrollado dentro de los terrenos baldíos. Con lo anterior se dejó de aplicar el principio de accesión, y el desarrollo minero quedó supeditado a los preceptos del código de minas de 1988. Sin desconocer que la nueva constitución represento un avance legal para la minería y el cuidado ambiental.

Bajo el gran esfuerzo legal con el código de minas de 1988. Y con la Constitución de 1886. La industria minera se propuso en términos de gobernanza establecer una serie de disposiciones que expresaron el apoyo legal por respaldar las zonas donde se establecían las comunidades negras e indígenas. Es por esa razón que los titulares del sector minero iniciaron un trabajo gerencial más técnico. Impulsando su desarrollo normativo con una actividad minera mucho más adaptativa.

La gobernanza minera impone una exigencia institucional mucho más robusta (normas, reglas de juego, fiscalización y participación de agentes sociales) para garantizar en una perspectiva perdurable, su resiliencia, la resolución de conflictos de intereses entre agentes y grupos sociales alrededor de la explotación de su riqueza natural y, al fin de cuentas, la equidad intra- e inter- generacional y el bienestar de la sociedad (Garay S, 2014, pág. 21).

Por tales motivos, la Constitución de 1991 en su artículo 332 estableció lo siguiente: “El Estado es propietario del subsuelo y los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las Leyes preexistentes”. Lo anterior elevó a rango constitucional una disposición que aseguró al Estado como garante y tutelador de los recursos que ostentan el suelo colombiano. Además, quedó expresamente la consigna de respetar los derechos adquiridos por los titulares de las concesiones mineras. La anterior disposición terminó desarrollándose bajo la Ley 97 de 1993.

Bajo ese desarrollo legal derivado de la Carta Magna, se estableció en el artículo tercero de la aludida ley, que las disposiciones sobre el reconocimiento excepcional de propiedad privada sobre hidrocarburos y sobre el descubrimiento mineros serían la única interpretación autorizada de la Ley 20 de 1969, condicionando los yacimientos petrolíferos y mineros a la existencia de yacimientos descubiertos antes de diciembre 22 de 1969 (Duarte, 2012, pág. 23).

Muestra de la anterior “se observa la lucha emprendida por la abogada Luisa Fernanda Aramburu quien en 1996 presenta un proyecto de ley para reformar el código de minas de 1988” (Duarte, 2012. Pág.24, 25) su iniciativa legislativa recogía gran parte del cambio de gobernanza minera implementado hasta al momento con el código de 1988. La reforma puede ser enmarcada en los siguientes 3 ejes temáticos:

1. El desmonte de Minercol Ltda. (empresa del Estado)
2. Exenciones tributarias a las iniciativas privadas para desarrollar la actividad minera en Colombia.
3. Una flexibilización en los controles ambientales, sobre los proyectos mineros vigentes y futuros, adicional de habilitar la exploración de nuevos campos sujetos a explotación minera.

La autora del proyecto de ley buscaba paralelamente entre sus intereses. Lo que se conoce como minería a gran escala (grandes multinacionales mineras encargadas de la explotación de minerales, únicas con la capacidad económica y técnica para llevar a cabo esta actividad). Lo anterior, en áreas donde la Ley 2655 estableció prohibida la

explotación. Es decir, se pretendía conseguir ampliar la industria minera de una manera por lo visto legal. Pero que en definitiva lograría desencadenar una problemática en el futuro por el uso de la tierra, tema que será abordado más adelante. En términos generales el proyecto de ley propuesto por la profesional Aramburu, se terminó materializando en el actual código de minas (Ley 685 de 2001). Cuerpo normativo que estableció integralmente un nuevo modelo de gobernanza minera para Colombia, bajo una serie de principios mayoritariamente fundados bajo la compensación y el equilibrio ambiental.

Al respecto, Garay Salamanca afirmó que, La expedición de la Ley 685 de 2001- Código de Minas vigente- marco un quiebre radical entre la visión concebida y la política ejecutada por los diferentes gobiernos durante la segunda parte del siglo pasado, y un nuevo modelo basado en el desarrollo de la minera a gran escala impulsada por los tres últimos gobiernos (Garay S, 2014, pág. 29).

Como resultado del código de minas. El servicio geológico colombiano en el año 2012 afirmó que Colombia paso de concebir 1800 títulos mineros en 2002 a 9600 títulos a finales de la última década. Aseverando que los procesos llevados a cabo se desarrollaron sin la debida selección objetiva, el adecuado control, seguimiento y fiscalización que exige un título minero. Lo anterior en defensa de incurrir en faltas graves contra el medio ambiente.

Autores como los del libro *Minería en Colombia 2014*, quienes consideran que “Además del grave impacto que estas actividades (exploración y explotación minera) generan al agua, al suelo, al aire, a la biodiversidad y al paisaje, no son objeto de control riguroso por parte de las entidades minera, ambientales y territoriales” (Ponce M, 2014, pág. 33).

Así las cosas, la trazabilidad que ha tenido la regulación minera en Colombia ha permitido en mayor medida propender por generar una convivencia armónica y sostenible entre la minería y el medio ambiente. Es por ello que Ponce Muriel (2014) asegura que “la ley 685 de 2001 definió claramente las reglas. Tomando lo bueno, apartando lo que realmente podría generar conflictos transversales con el medio ambiente y las comunidades” (Ponce M, 2014, pág. 33).

Es clave recalcar que la actividad a lo largo de su historia ha permanecido regulada por el Estado. Lo que resulta vital para mantener los límites legales en el desempeño de la minería. Sin que esto, afecte directamente los empleos, la productividad y el aporte en términos económicos. Por lo tanto, persisten millones de desafíos en materia legal para la minería. Lo importante está, en plantear reglas claras para una industria que amerita seguridad jurídica en cada una de sus etapas.

### Conflictos por el uso de la tierra ¿mito o realidad?

Uno de los tantos asuntos que rodean el estudio de la minería son los supuestos conflictos que suscitan sobre el uso de la tierra. De las posturas más férreas en contra de la minería, son quienes aducen la falta de objetividad y consenso con las comunidades a la hora de formalizar un proyecto minero. Esta problemática surge de la aprobación de los títulos mineros por parte de las autoridades ambientales. Por lo que resulta necesario explicarlo a partir de las siguientes estadísticas:

- Conforme con la Agencia Nacional de Minería 2019 (en adelante ANM) el Estado de los 114 millones de hectáreas del territorio nacional, solo el 5% están tituladas para la actividad minera, de las cuales el 2.3% están exploración, el 1,6% en construcción y montaje, y el 1.1% en explotación;
- A renglón seguido, se indica que “los 9.602 títulos mineros vigentes en Colombia abarcan 312 tipos de mineral, clasificados en 8 grandes grupos, según el uso de cada mineral y su explotación” (ANM, 2019);
- De lo anterior “el más explotado son los materiales de construcción 57%, seguido por carbón que representa un 17%, metales preciosos 11%, calizas 5%, minerales Industriales 4%, piedras preciosas 4% y otros Metales 2%” (ANM,2019);

Las anteriores cifras son parte del panorama que ostenta Colombia respecto de la titulación minera para el año 2019. Pero resultan indispensables contrastarlas con la información remitida bajo derecho de petición solicitado a la ANM. En respuesta la entidad minera expreso que a partir de enero de 2020 adoptaron el Sistema de Gestión

Integral Minera. Dicho sistema permite en tiempo real consultar los títulos mineros vigentes en todo el país. Lo anterior en cumplimiento del Decreto 2078 de 2019.

En consecuencia, el uso de la nueva herramienta conforme a los criterios y filtros que se necesiten adoptar. Arroja como resultado un mapa de Colombia que identifica en qué zonas está concentrados los títulos mineros vigentes. Para ilustrar lo dicho anteriormente, puede apreciarse la figura No1.

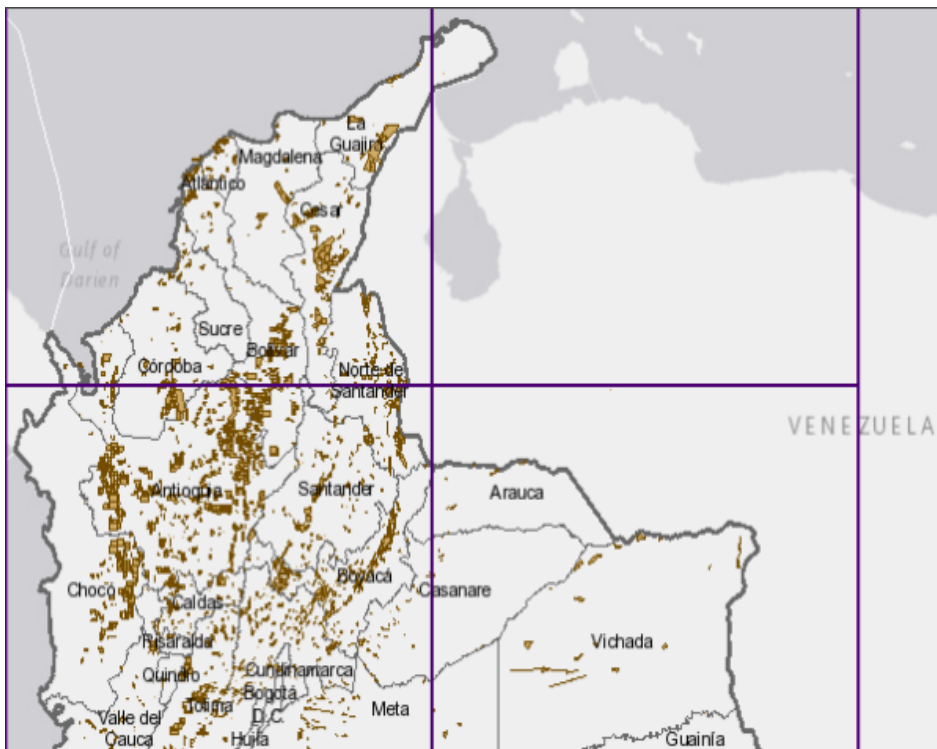


Figura No.1

Fuente: <https://annamineria.anm.gov.co/Html5Viewer/index.html?viewer=SIGMExt&locale=es-CO&appAcronym=sigm> Datos 2020.

Las manchas oscuras que cubren a la figura No 1. Representan las zonas del país con títulos mineros vigentes a 2020. A simple vista, se evidencia una amplia concentración de la minería en los departamentos de Antioquia, Bolívar y Norte de Santander. Sin embargo, por términos de economía del espacio, la gráfica No2 permite complementar el resto de las zonas del país:



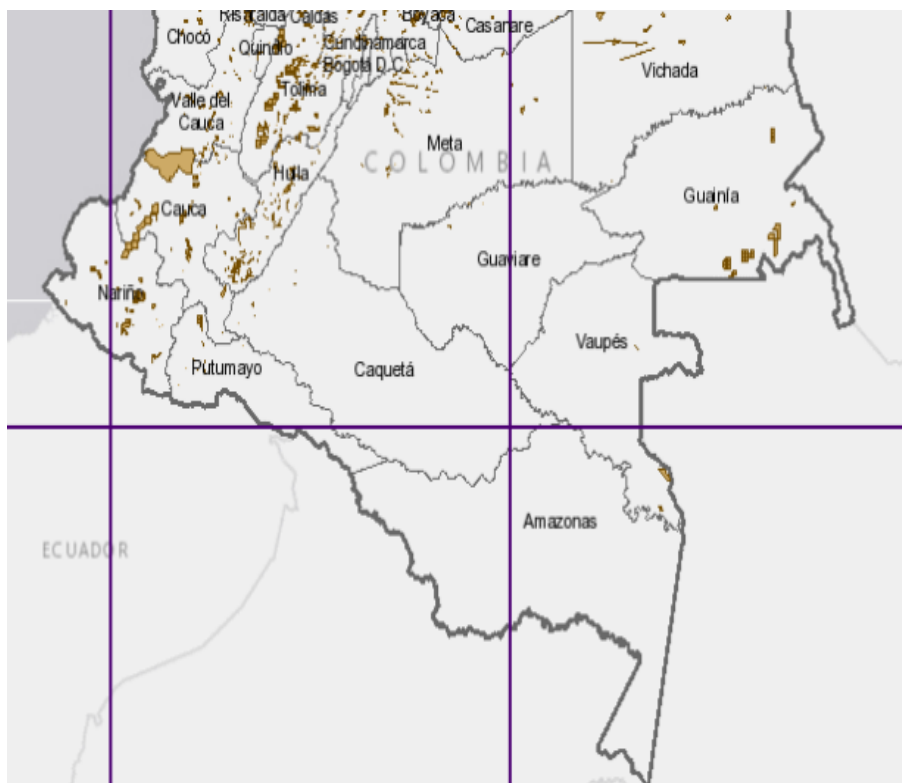


Figura No.2

Fuente: <https://annamineria.anm.gov.co/Html5Viewer/index.html?viewer=SIGMExt&locale=es-CO&appAcronym=sigm> Datos 2020.

Como se puede observar, la autorización de títulos mineros no resulta ser de mayor concentración versus las zonas reflejadas de la gráfica No1. Pues en departamentos como el Tolima, Valle del Cauca y en el Guainía son los que tienen el total de la concentración de títulos mineros vigentes. Por consiguiente, esa anticipada disputa entre que la minería con su actividad está comprometiendo una enorme parte del suelo colombiano, no resulta del todo cierto. Pues como se pudo evidenciar de las anteriores gráficas, las áreas dedicadas a la minería equivalen únicamente al 5% del total del suelo susceptible para la extracción de minerales. También se ha expresado que las zonas dedicadas a la minería podrían estar avocadas a la producción agrícola.

En el fondo, si al evaluar que las tierras con vocación agrícola en Colombia ocupan una extensión de 21,5 millones de hectáreas. Cerca de la quinta parte de todo el territorio nacional. La mayoría de estas tierras están en las regiones Andina, Interandina y Caribe. Mas o menos la mitad sirven para cultivos intensivos (permanente o transitorios), mientras la otra mitad son tierras con fuertes pendientes, que requieren para su uso sostenible que se combinen el componente agrícola con el forestal (Lora, 2019, pág 64).

Lo anterior, desarticula la idea sobre que la minería es la causante del no uso de las tierras con vocación agrícola. Pues conforme las figuras No 1 y 2 es preciso deducir lo siguiente: del total del territorio continental colombiano (114 millones de hectáreas) son únicamente el 4,7% (5,4 millones de hectáreas) las dedicadas a la actividad minera o más bien. Que cuentan en la actualidad con título minero vigente. Sin embargo, con esta información, aún queda un importante cuestionamiento sin resolver y es ¿un título minero implica automáticamente la explotación del suelo? Para esto Ponce Muriel, precisa:

En realidad, un título minero no implica la existencia de un yacimiento explotable. El índice de éxito minero en exploración es de menos del uno por ciento (1%) y el número de hectáreas en realidad afectadas por un proyecto minero es sustancialmente más bajo que el número de hectáreas concesionado (Ponce M, 2014, Pag 49).

“De acuerdo con las estadísticas sobre minería en el mundo, una sola de cada mil áreas en las cuales se realizan labores de prospección general se convierte en un proyecto minero” (Spitz y Trudinger, 2008. Pag 94). Luego de un recuento detallado sobre la problemática entre si minería o productividad agrícola. Donde a partir de lo evidenciado por esta investigación. Se derrota el argumento sobre que, la actividad extractiva está copando gran parte del suelo colombiano para su explotación. A partir de la evidencia de la presente investigación el conflicto por el uso de la tierra y los títulos mineros son un simple mito. Puesto que las gráficas y las estadísticas propuestas reflejan la mínima parte concesionada para la industria.

### ¿La minería como factor de crecimiento económico?

Luego de tener claridad sobre cuáles son las hectáreas utilizadas en la actualidad para la industria minera en Colombia. La presente sección abordara la representación de la minería desde una perspectiva puramente económica. Para ello se hizo necesario escoger una serie de variables que en definitiva se consideran oportunas para brindar al lector una visión completa del objetivo del capítulo. A saber, son: la posición geográfica de Colombia, la medición del Producto Interno Bruto total del país (en adelante PIB), el peso que representa la industria extractiva en el PIB y, los factores de carácter económico que confluyen en el desempeño tanto de la industria como el crecimiento del PIB anual.

Colombia se encuentra ubicada geográficamente en la esquina noroeste de Suramérica y cuenta con costas en los océanos Atlántico y Pacífico. Tiene un área total de 1.141.748 km<sup>2</sup>, ubicándose como el cuarto país más extenso del subcontinente y con la segunda mayor población del mismo. Cinco de sus principales ciudades superan actualmente el millón de habitantes (ANM,2018).

La población para el año 2018 en Colombia, se descompone en los siguientes términos, 43.835.324 de personas censadas en hogares particulares; 329.093, personas en lugares especiales de alojamiento; y finalmente, 4.094.077 de personas omitidas, para una estimación total preliminar de 48.258.494 personas habitan en Colombia (Dane, 2018, p 21).

La población aproximada de Colombia como lo indica el DANE. Es un dato útil para determinar qué tan robusta puede ser la economía colombiana. Para ello resulta valido analizar el Marco Fiscal de Mediano Plazo, presentado por el Ministerio de Hacienda de Colombia y, la información estadística del DANE. Lo anterior arroja como resultado “un PIB total para 2018 de: \$978.477.060.58 millones” (MFMP, 2019). Lo que refleja que Colombia continúa siendo la cuarta economía más grande de América Latina, después de Brasil, México, Argentina. Por ende, el promedio de crecimiento económico antes de la llegada de la pandemia de la Covid-19 en Colombia estaba alrededor del 2.8% del PIB.

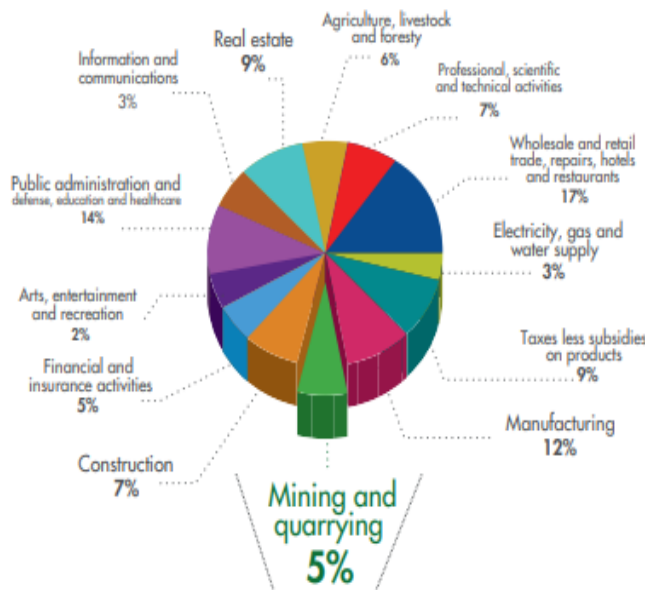


Fuente: DANE, cuentas nacionales

De la gráfica se puede apreciar que “la economía colombiana se ha caracterizado en los últimos 8 años por ser una de las más estables de la región latinoamericana con un crecimiento promedio anual cercano al 4.5%” (Gómez H, Higuera L, 2018, p 43). En vista

de lo anterior “cualquier debate tendiente a evaluar la situación competitiva del sector minero en el contexto internacional, y las políticas necesarias para mejorarla, debe partir de un adecuado diagnóstico de su aporte a la economía” (Fedesarrollo, 2008, p 24).

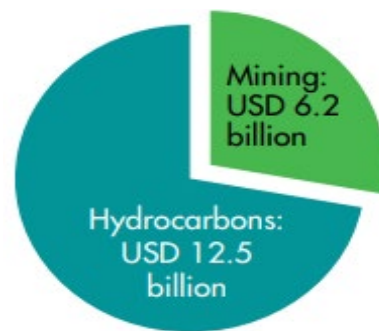
Dicho lo anterior, se hace necesario a partir de la siguiente gráfica. Explicar el aporte del sector minero dentro de la composición del PIB. La industria extractiva luego de medir



PIB a precios constantes, año base 2015

Fuentes: DANE, Banco de la República (2019)

su desempeño y aporte en términos monetarios, termina representando cerca del 2% del PIB colombiano. Adicional genera alrededor de 350.000 empleos directos y un millón de



indirectos a través de sus encadenamientos productivos. Aportando más de USD11.700 millones en impuestos y regalías al país durante la última década (ANM, 2018. Pag 2).

Asimismo, el último informe técnico del DANE refleja el comportamiento del PIB del año 2019. Estimando que la variación anual del valor agregado de explotación de minas y canteras creció 2.1% en su serie original respecto del año 2018 (DANE, 2019, pág. 8). Afirmando que la actividad extractiva se ha mantenido con una tendencia al alza. En ese sentido y sin perjuicio de las cifras mencionadas, es plausible indicar que, a causa de los estragos que provienen de la pandemia, los datos y proyecciones son adversos a lo que se tenía previsto para el año 2020. Lo anterior, ha originado un enorme punto de inflexión para la actividad minera en todo el mundo.

En ese sentido, la inversión en exploración minera; solo el 3,17% de su superficie se encuentra dedicada a la minería (0,45% en exploración, 0,45% en construcción y

montaje y 2,27% en explotación). Actualmente cuenta con 7.711 títulos mineros otorgados (7.131 vigentes y 580 autorizaciones temporales a febrero de 2019), de los cuales el 40% corresponde a materiales de construcción, seguido de metales preciosos y carbón, entre otros (ANM, 2019, Pag 3).

Las anteriores estadísticas, indican el peso significativo de la minería respecto del PIB. También, se puede apreciar el nivel de inversión que representa la industria minera para las regiones donde se desarrolla la actividad. A esto, vale la pena recordar la postura de muchos autores, quienes creen en la utopía que la minería es una industria 100% rentable. Pero la verdad, es que dicho argumento comporta un sesgo desde la perspectiva técnica ¿Por qué?

Ponce Muriel (2014), indica en su libro que los beneficios económicos recibidos por la propiedad de los recursos del subsuelo son los generadores por las regalías y contraprestaciones (...) la valoración de los recursos minerales depende del agente que está realizando la valoración ya que el valor para el inversionista o empresario minero (privado) difiere del valor que representa para el Estado (publico) (Ponce M, 2014, pág. 129).

Es importante resaltar que un activo minero no ostenta a primera vista su condición rentable. Pues lo cierto es que un commodity después de superar los dispendiosos procesos exploratorios y regulatorios, puede resultar exportable o no y, si resulta rentable en términos de retorno de la inversión. Sin embargo, muchos doctrinantes, políticos y juristas han discurrido de manera recurrente el daño que causa la minería al planeta. Ese argumento no resulta del todo congruente cuando se observa el desafío de la industria en propender con mayor ahínco la minera responsable. Vale la pena destacar en este punto la inmensa contribución de recursos fiscales, financieros y de regalías que impactan positivamente los territorios. Es el aspecto rentístico el cual explica lo beneficioso para las poblaciones que ha sido los aportes de la industria extractiva al sistema regalías (Ley 1942 de 2018).

Dicho lo anterior, la empresa minera se torna con mucha mayor relevancia en los ingresos corrientes de la Nación y su apoyo al fortalecimiento de las finanzas públicas es clave. Por ejemplo, el estudio investigativo “la minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal” hecho por el tanque de pensamiento *Fedesarrollo*. Indico que “la minería en el

año 2000 el recaudo de la DIAN de los aportes del sector minas por concepto de renta fue de \$125.781 millones de pesos, valor que se ha incrementado en los años posteriores” (Fedesarrollo, 2008, pág., 6).

En ese sentido, las cifras del último año (2019) el gremio del sector extractivo afirmó que, poco más del 50% de la utilidad operacional de la industria se deduce al pago de impuestos. Es decir que la carga tributaria a la final termina siendo excesiva y poco atractiva para la inversión. Pues esto se refleja en la contracción del total de la inversión en el sector para los años 2017 y 2018. cálculos citados del gremio, estiman que las empresas mineras del país le dejan al fisco en un año cerca de \$4 billones entre impuestos y regalías (Portafolio, 2019).

En síntesis ¿Es la minería un factor clave para el crecimiento económico? Para dar respuesta concreta y con respaldo empírico, se reconoce en primer lugar que no se recurre a un modelo econométrico. No obstante, se logra en la búsqueda de esta investigación comparar algunos modelos económicos que permiten de algún modo poder llegar a una conclusión veraz.

Dadas esas consideraciones, el estudio econométrico desarrollado por los investigadores de Fedesarrollo, expone bajo una muestra de 77 países para los años comprendido entre 1960 y 2000. Seleccionando las mismas variables abordadas en esta sección y bajo un modelo estimado por mínimos cuadrados ordinarios, así como empleando la metodología de variables instrumentales para evitar posibles problemas de endogeneidad (...) Indican como resultado la evidencia estadística para afirmar que la minería tiene un efecto positivo y significativo sobre el crecimiento económico (Fedesarrollo, 2008, pág. 50).

#### [La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana en Colombia.](#)

“La democracia expresa la voluntad popular de una sociedad y un método a través del cual se toman decisiones importantes para la solución de problemas que atentan con las emociones y los pensamientos de todos los asociados” (Ferrajoli L, 2014, p 11).

La consulta popular hace referencia aquel instrumento o institución legal inmersa dentro de un sistema democrático. Que permite a los ciudadanos expresar con significancia su sentir frente a las decisiones que toman los gobiernos en los asuntos públicos de una determinada comunidad. Bajo esa idea, la participación de un ciudadano en el régimen constitucional de 1886 restringía en gran medida la relación de ciudadano con el Estado. En términos prácticos se limitaba a cuestiones que tenían que ver únicamente con la intervención en las elecciones o en su defecto materializar el derecho al voto. En ese sentido, la participación del pueblo en aquel entonces era muy precaria de la que por ejemplo se predica hoy en día. Esa mínima inclusión participativa ha cambiado con el pasar de los años y la misma evolución legal ha venido empoderando con mayores garantías a los ciudadanos.

En ese sentido, para algunos autores, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se ha convertido en un imperativo, sin cuyo cumplimiento la democracia contemporánea es impensable. La aparición de ese imperativo obedeció a la confluencia de diversos factores. Por un lado, a través de la participación se quiso superar lo que se percibía como una crisis de las instituciones representativas, asociada a una desconexión de las instancias tradicionales de intermediación política (Molano R, 2018, pág135).

No es menor recalcar los esfuerzos de los últimos gobiernos en la defensa participativa del pueblo tratando de desvirtuar el imperativo comentado en el acápite anterior. Con esto, se ha logrado que los Magistrados de la Corte Constitucional en sentencia SU 095 del 2018 denominen estas modificaciones como *cambios conceptuales cualitativos*. Haciendo mención al desarrollo evolutivo de las normas que dieron origen a los mecanismos de participación ciudadana, en especial la consulta popular. En donde la gran mayoría de ocasiones que se ha impulsado dicho mecanismo, las decisiones resultantes han tenido una tendencia poco vinculante por no decir que simbólico. De ahí que resulte necesario para la presente investigación ahondar sobre su marco jurídico actual.

## Marco Normativo y jurisprudencial de la Consulta Popular

La consulta popular en Colombia fue regulada constitucionalmente bajo los artículos 103, 104 y 105 de la Carta Política. Luego, su desarrollo implicó la promulgación de la Ley 134 de 1994 *“Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”*. En donde su artículo 1º tiene por objeto regular *“la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto”*. La anterior disposición normativa, además de regular la consulta popular, la define como aquella institución *mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.* (artículo 8 Ley 134 de 1994)

En consecuencia, los artículos 50 al 57 de la mencionada ley. Desarrollaron el alcance de la consulta popular a nivel nacional, departamental, distrital, municipal y local. A la vez, que dispone el presupuesto normativo sobre la forma del texto que eventualmente se someterá a votación. También se aborda el concepto previo para la realización de una consulta popular y su fecha, la decisión del pueblo, los efectos de la consulta y la suspensión de la votación para la Consulta Popular. En este punto, es clave resaltar que la Ley Estatutaria 1757 de 2015 introdujo modificaciones a la Ley 134 de 1994. Definiendo los requisitos para el ejercicio de los mecanismos de participación popular, precisando en su artículo 3 que: *“pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular”*

Finalmente, dado el marco constitucional y legal que abarca la consulta popular. La institución democrática no se escapa del resorte jurisprudencial de la Corte Constitucional. Quienes en sentencia C-150-2015 afirmaron lo siguiente:

*“la consulta popular es aquel mecanismo de participación, a través del cual, el pueblo se pronuncia de manera obligatoria acerca de una pregunta de carácter general, que le somete el presidente de la República -artículo 104 CP.-, el gobernador o el alcalde -artículo 105 CP.- según el caso, para definir la realización*



o buscar el apoyo generalmente de actuaciones administrativas de carácter trascendental en el ámbito nacional, regional o local”

Si bien, la Corte Constitucional esboza una línea argumentativa en el examen de constitucionalidad que hace de la Ley estatutaria 272/12 Senado- 133/11 y 134/11 Cámara “*por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”. Determinado así, una posición jurídica vehemente sobre la participación ciudadana desde una perspectiva garantista. Haciendo referencia expresa sobre el derecho que tiene todo ciudadano de participar en las decisiones públicas. Donde el Estado debe propender por el pluralismo sin que la democracia conmine de ninguna forma. Siendo en últimas esta sentencia un fuerte llamado a resaltar la participación como derecho universal. Justamente a partir de los argumentos jurídicos de la Corte Constitucional en la sentencia anteriormente citada. Se hace necesario precisar a continuación cuál es la finalidad de la participación ciudadana dentro de un Estado social de Derecho y cuál es la seguridad jurídica que otorga la ley a esta intervención.

#### Participación ciudadana y seguridad jurídica

Los derechos representan las garantías hacia los más débiles respecto a los que detentan el poder. Minimizan la operación de los últimos sobre los primeros, por medio de los derechos consagrados y garantizados constitucionalmente con el propósito de fortalecer los mecanismos democráticos y los derechos fundamentales desde la Constitución pluralista, producto del consenso-disenso (Galán A, 2016)

De tal suerte, uno de los aspectos más significativos de la consulta popular en Colombia es: la seguridad jurídica que otorga a sus asociados. Por lo general, las comunidades que recurren a este mecanismo tienden a quejarse recurrentemente indicando que la consulta popular es un acto simbólico y no vinculante. Dicha percepción tiende a aumentar cuando el Estado, quien es el llamado a proveer de bienes y servicios a todo el país, no cumple con esta garantía. De ahí, el origen de múltiples consultas populares en Colombia. Pues el descontento social conlleva a exacerbar los ánimos de los habitantes de un determinado territorio, quienes consideran que su voz no está siendo escuchada. Sin embargo, no se

puede dejar de considerar los afectados por estas decisiones. Esto es, la percepción empresarial que se tiene de cara a las consultas populares.

Las empresas tienden a percibir los espacios participativos como escenarios adversos y hostiles con la iniciativa privada, que incrementan los costos de transacción y en los cuales las comunidades buscan compensar la ausencia o la inoperancia del Estado exigiendo a las empresas el cumplimiento de un papel que no le corresponde (Molano R, 2018, pág137).

En consecuencia, el Estado en defensa de la participación ciudadana ha desplegado sus esfuerzos en aumentar constantemente la participación de todos los habitantes en las decisiones públicas. No obstante, en ocasiones dicha conducta refleja un desbordamiento de mecanismos por parte del Estado. Donde en la práctica como lo ha reiterado el *Instituto de Ciencia Política* en sus múltiples escritos “no se trata de acrecentar cada día el ordenamiento jurídico con diversos mecanismos de participación ciudadana, dado que esa implementación a la larga termina reduciendo la gobernabilidad” (ICP,2018).

“Esto último, sin embargo, no ha inhibido al Estado de seguir promoviendo nuevos mecanismos de participación, en lo que podría denominarse hipertrofia de la participación” (Molano R, 2016, Pag 16). En ese orden de ideas, parecería contradictorio señalar que la consulta popular en varias ocasiones termina quebrantando el desarrollo productivo de las empresas. Las cuales, desde una mirada productiva para el Estado, resultan ser objeto de diversa polémica con las comunidades.

El balance de la participación desde el punto de vista de las empresas no es el mejor. En muchas oportunidades enfrentan importantes dificultades para lograr a través de la participación, acuerdos con las comunidades y los gobiernos locales de los territorios donde operan, sobre las actividades económicas que quieren desarrollar. La tendencia ha sido más la de la conflictividad (Molano R, 2018, Pág. 142)

Dichas instancias de participación se han convertido en espacios en los que la empresa debe conseguir una “licencia social” para el desarrollo de sus actividades, atendiendo para ello un cúmulo de demandas, formuladas tanto por las comunidades como por las autoridades, a través de las cuales se busca compensar por la vida de cargar

con ellas a las empresas- la debilidad, la ausencia o la precariedad de la presencia y las acciones estatales (Molano R, 2018. Pag 142)

En vista de lo anterior, las consultas populares se crearon con el ánimo de brindar empoderamiento a la ciudadanía. A la vez, que exalta aquellas voces de inconformidad frente a las decisiones de política pública que toman los gobiernos. Las cuales de alguna manera terminan impactando los territorios o comunidades de forma positiva o negativa. Un mecanismo propio de los Estados que mantienen un sistema de gobierno como la democracia. Sin embargo, muchas veces cuando se ejerce la consulta popular su efecto termina siendo contrario. Un claro ejemplo de este argumento, puede apreciarse en lo que concierne a los proyectos mineros en el país, pues dada la trazabilidad investigativa hecha hasta el momento. Es viable afirmar la falta de seguridad jurídica en la entrada de nuevas inversiones mineras al país.

Dicho lo anterior, vale la pena mencionar el registro de consultas populares en Colombia en los años 2013, 2017 y 2018, donde la ANM y la Registraduría Nacional, indicaron:

- En el 2013 se llevaron a cabo dos consultas populares, en los departamentos del Tolima y Casanare, ambas una mayoría del NO, para frenar un proyecto minero.
- En 2017, se realizaron siete consultas en los departamentos: Santander, Meta, Cundinamarca, Quindío, Tolima y Quindío. Todas, obtuvieron como resultado, un NO mayoritario.
- En el 2018 se realizó una consulta en Fusagasugá, obteniendo un NO.

Luego de tener información veraz del accionamiento del mecanismo en Colombia. Es indicado afirmar que las consultas populares en los últimos años han desatado una enorme incertidumbre jurídica para el sector minero. Mas que todo en aquellos departamentos donde se ha querido frenar los proyectos extractivos en curso. Ese simple hecho, ha irradiado una contracción significativa en la entrada de nuevos capitales para la inversión de proyectos a largo plazo. Puesto que, los datos económicos son muestra de la importancia de la minería en el PIB de Colombia. Por tales razones, es indicado ahora entrar a indagar sobre el alcance de la consulta popular dentro de un sistema democrático.

## El alcance la consulta popular

De todo lo anterior, la consulta popular es un mecanismo democrático de participación ciudadana, cuya naturaleza reposa en la realización del principio-derecho a la participación de los administrados, que se desprende de la consideración de un Estado participativo, conforme lo dispone la Constitución de 1991 (Echeverri, 2011).

En ese sentido, los conflictos ambientales han sido el epicentro jurídico para determinar cuál ha sido el alcance del mecanismo aludido. Por un lado, se asume la obligatoriedad en el cumplimiento de las decisiones del pueblo como lo dicta norma; por otra parte, se evalúa la competencia que puede tener el territorio para incidir en el desarrollo de proyectos que, son de explotación del subsuelo (Ramírez G, 2019).

La jurisprudencia en lo que concita a los conflictos ambientales, ha determinado que las decisiones sobre la explotación del subsuelo, recaen en primera medida en el Gobierno Nacional Central. En consecuencia, no implica que la ciudadanía este cohibida para pronunciarse sobre el desarrollo de un proyecto extractivo en sus territorios. Puesto que la misma Corte Constitucional, ha sido en fáctica en determinar el carácter idóneo que ostenta en la actualidad la consulta popular. Sin embargo, dichas decisiones, originadas como resultado del ejercicio del mecanismo, deben revestir principios como la concurrencia, subsidiaridad entre los gobiernos territoriales y el nacional. Por tanto, la participación o deliberación democrática de los ciudadanos no puede nublarse de ninguna manera. Dado que ello implicaría una violación misma de la constitución. Justamente de lo anterior, la oportunidad del empresariado minero en fortalecer la concertación como principio fundamental en la relaciones deliberativas con los territorios.

En el marco de la minería es clave la concertación, no es loable rechazar de tajo las decisiones del constituyente primario. Sin embargo, la competencia de los usos del subsuelo son de resorte del Gobierno Nacional. Quien en defensa del interés general deberá evaluar cada uno de los aspectos puntuales que conlleva el rechazo de la actividad minera. De ahí, que los territorios puedan llevar a cabo sus consultas populares pero, estos últimos deberán entenderse concertados con el Gobierno Central. Lo anterior en aras de preservar una gobernanza armónica sin que esto llegue afectar los derechos adquiridos por los mineros como más adelante se explicara.

## El contrato de concesión minera

Los contratos de concesión minera en la antigüedad, eran vistos como una especie de compensación que otorgaba el príncipe por la prestación de un cumulo de servicios. En pocas palabras otorgaba derechos sobre el uso del suelo.

En la actualidad, la concesión constituye el único medio por el cual el Estado, puede otorgar la titularidad minera a los particulares y así mismo constituye un acto jurídico, es decir, una manifestación de la voluntad plasmada en un hecho, y destinada a producir efectos jurídicos (González S, 2014)

Así, el artículo 45 de la Ley 685 de 2000. Define el contrato de concesión como aquel, que celebra el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este último. Los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada. Dichos minerales se explotan en los términos y condiciones establecidos en la ley. En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional también se ha pronunciado respecto del contrato de concesión minera. Señalando en su definición dos aspectos importantes que a saber son: el derecho de explotación, y la actividad de exploración y explotación del bien público. Lo anterior esta expresado en los siguientes términos:

“El contrato de concesión para la explotación de recursos naturales no renovables tiene dos aspectos primordiales, (i) el derecho de explotación que nace con la inscripción del acto que otorga el título minero en el registro minero correspondiente, de conformidad con el código de minas, y (ii) la actividad propiamente dicha de exploración o explotación del bien público” (Corte Constitucional, C-983/10)

De lo anterior, se percibe la adquisición de un derecho por parte de un eventual titular minero. El cual bajo los aspectos esenciales que componen el contrato de concesión como se mencionó anteriormente. Representa un derecho limitado para realizar todas aquellas actividades que despliega la actividad extractiva en un determinado territorio y las cuales deberán guardar estricto cumplimiento de las normas y reglamentos ambientales. En efecto, el contrato de concesión conforme a las definiciones legales y bajo lo expresado por el alto tribunal constitucional permite afirmar la existencia jurídica de los derechos

adquiridos por parte de los titulares de la concesión minera. Este aspecto será tratado en detalle en el siguiente acápite.

Derechos adquiridos por los titulares de la concesión minera.

En principio, el artículo 58 de la Constitución Política consagra la protección de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Los cuales no pueden ser desconocidos, ni vulnerados por leyes posteriores. Así mismo, el texto constitucional consagra que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida. El interés privado deberá ceder al interés público o social. De ahí que la honorable Corte Constitucional en su desarrollo jurisprudencial de la materia. Se haya pronunciado en el sentido de hacer expresas diferencias conceptuales sobre lo que podría definirse como meras expectativas y derechos adquiridos.

Bajo esa lógica, la Corte Constitucional se ha referido a los derechos adquiridos y a su diferenciación con las meras expectativas. Precizando puntualmente que los derechos adquiridos son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley y que han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a leyes posteriores y que no se puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una ley anterior (Corte Constitucional, C-983/2010)

La sentencia C-983 de 2010, examinó la constitucionalidad de los incisos segundo y tercero del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010. Dicha norma exigía requisitos y procedimientos para la legalización de explotaciones mineras en terrenos donde existían concesiones. En esta oportunidad la Corte Constitucional en la citada providencia, efectuó un recuento jurisprudencial sobre lo que concierne al alcance de los derechos adquiridos y sus diferencias con las meras expectativas. Donde para efectos del presente artículo concluye que, los derechos adquiridos protegidos constitucionalmente por el artículo 58 Superior. Se refieren a derechos subjetivos consolidados e intangibles, que cumplen con las condiciones contempladas en la ley y que son plenamente exigibles.

De lo anterior, se puede indicar que la honorable Corte Constitucional más que reconocer los derechos adquiridos, hacerlos exigibles y diferenciarlos de las meras expectativas. Desarrolla a plenitud uno de los principios más importantes para los titulares de la concesión minera, la seguridad jurídica. Pues según el doctrinante North:

Desde el punto de vista de la economía institucional, la seguridad jurídica es vista como el efecto que se desprende de un ordenamiento jurídico, en el cual un conjunto de normas determinadas permite dar un orden a las acciones de los individuos en sociedad, haciendo predecible la consecuencia de sus actos (NORTH, 2001).

El argumento anterior, es ratificado por el tratadista Pacuale Fiore en su obra *La Irretroactividad e Interpretación de las Leyes*. Quien afirma:

La ley puede desenvolver, conservar, mudar, modificar, destruir el pasado; lo que no puede es reducir a la nada los derechos perfectos individualmente adquiridos antes de haber empezado a regir (...) El derecho adquirido en atención a la ley nueva, del cual aquí nos ocupamos, es el derecho perfecto, aquel que se debe tener por nacido por el ejercicio integralmente realizado o por haberse íntegramente verificado todas las circunstancias del acto idóneo, según la ley en vigor para atribuir dicho derecho. Esta tampoco podría tener autoridad para reducir a la nada los derechos ya definitivamente adquiridos antes de que existiera tal prohibición. (Fiore, 2009. P.38)

En los títulos mineros no solo existen derechos en cabeza del titular minero, sino la realización de una actividad que es igualmente de utilidad pública e interés general. Por tanto, se trata de la coexistencia de bienes jurídicos de igual jerarquía, tal y como lo prescribe el principio del desarrollo sostenible. La viabilidad de esa coexistencia, no es una ficción inventada por la industria extractiva, sino un mandato constitucional y legal, contenido tanto en la Ley 99 de 1993 como en la Ley 685 de 2001. (Nubia G.2014. P.204)

Para brindar mayor contexto a lo anterior, resulta indicado traer a colación lo consagrado en el código de minas artículo 197, que a saber indica:

La celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión y su inscripción en el Registro Minero Nacional, se regulan por las disposiciones de este Código. Para el ejercicio emanado de dicho contrato, antes de la iniciación y ejecución de obras y labores materiales de explotación será necesario cumplir con los requisitos y condiciones de

orden ambiental previstos en el presente capítulo y en lo no previsto en el mismo, en las normas ambientales generales (Ley 685 de 2000. Artículo 197).

No obstante, persisten contraargumentos que desmienten la existencia de derechos adquiridos por los titulares mineros bajo la suscripción de contratos de concesión. Lo anterior, es sustento del artículo 58 superior, Dicho contenido normativo tiene ciertas implicaciones sobre la naturaleza de los títulos mineros, ya que, al tener como objeto el uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, no se inscriben estos en el contexto de las leyes civiles sino de las leyes de derecho público. (Luna G, Correa S, 2015, p 25).

El particular puede usar y explotar los recursos naturales renovables y no renovables, siempre que el Estado lo autorice y le conceda derechos especiales al concesionario, es decir, derechos públicos subjetivos de uso. Esto es, los contratos de concesión que se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no crean derechos adquiridos porque la Administración detenta sobre ellos su poder dispositivo y policivo (Luna G, Correa S, 2015).

Por otro lado, el nacimiento, a partir de la concesión, de un derecho de aprovechamiento de las sustancias minerales, verdadero derecho subjetivo público, a partir del cual surgen, también, las obligaciones (de pagar impuestos y de trabajar efectivamente, de aprovechar los yacimientos minerales concedidos), única forma de mantenerse titular de esos derechos mineros (González S, 2014)

Por las razones anteriormente expuestas, el contrato de concesión como se ha venido anotando a lo largo del presente escrito. Se perfecciona con la inscripción en el Registro Minero Nacional. Y es a partir de ese momento que se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona la ejecución de las obligaciones de las partes contenidas en el mismo. De modo, que los derechos adquiridos a la exploración y explotación de minerales ubicados en el área dada para la concesión por el Estado, queda supeditado a la expedición de los instrumentos ambientales que la legislación prevé.



## El código de minas en Colombia

El código de minas que rige actualmente la actividad minera en Colombia (Ley 685 de 2001). Ha venido adquiriendo con el pasar de los años y desde el momento de su entrada en vigencia en el ordenamiento legal, la dimensión de garantía. Pues al momento de ser concebido como código, implicó automáticamente la regulación especial para la actividad minera en Colombia. Con lo anterior, se esperaba que no existan en un corto plazo cambios normativos adversos que fijen pautas en desmedro del desempeño de la actividad minera. Razones para que los gobiernos de turno, consideraran esta norma como la oportunidad para atraer más inversionistas mineros al país. Justamente por lo anterior, es que la Ley 685 de 2001 permitió a los acreedores de título mineros ciertos derechos.

Incluso, el Código de Minas abrió la posibilidad a realizar la cesión de derechos y obligaciones contemplada en los artículos 22 y 25. Permitiendo de esta manera, un margen de maniobra por parte del contratista, quien en virtud del código goza de total autonomía empresarial técnica, industrial, económica y comercial. Siempre que garantice las normas de seguridad e higiene mineras y ambientales, dentro del desarrollo del proyecto minero. Todo lo anterior implica un conglomerado de presupuestos normativos que terminan garantizando el desarrollo productivo de la actividad minera en Colombia bajo un estricto régimen legal.

En definitiva, es preciso afirmar hasta este punto, que la Ley 685 de 2000 dotó de seguridad jurídica la actividad minera en el suelo colombiano. Como también ha hecho que los titulares de las concesiones mineras promuevan constantemente avances importantes en materia del cuidado ambiental. Tema que no resulta menor, pues en la actualidad cualquier actividad productiva debe procurar mantener el mayor cuidado del medio ambiente (principio de precaución). No obstante, se reconoce en esta investigación las debilidades que presenta en la actualidad el código de minas. Pues si bien, más que dotar seguridad jurídica la actividad minera y de promover tantos derechos como obligaciones. Es en la actualidad una norma carente de presupuestos normativos que permitan resolver los nuevos conflictos entre la industria y las comunidades donde se desarrolló un proyecto minero.

A raíz de lo anterior, es consecuente reconocer los intentos por parte del legislador en tratar de modernizar la reglamentación minera en Colombia. Quien en sede de sus funciones constitucionales propuso reformar aspectos de la Ley 685 de 2000 con la aprobación de la Ley 1382 de 2010. Esta última ley pretendía suplir varios de los vacíos jurídicos que posee en la actualidad el código de minas. Temas como la obtención expedita de los títulos mineros, formalización de la minería tradicional, mayor veeduría en las operaciones mineras, entre otros. Sin embargo, este esfuerzo tuvo su fin, cuando la Corte Constitucional en sentencia C-366-2011 declaró inexecutable la reforma (Ley 1382 de 2010) por el hecho de omitir la consulta previa con las comunidades. Este acto elevó la incertidumbre jurídica de la actividad minera en el país. Conllevando a que en los últimos años el poder ejecutivo expida una serie de reglamentaciones vía decreto. Y, por su parte sean las altas cortes quienes tengan que intervenir en la solución de conflictos entre los inversionistas extranjeros y las comunidades.

#### Pronunciamientos de las altas cortes

Luego de evaluar con precisión varios de los vacíos jurídicos que ostenta el actual código de minas. Son las altas cortes quienes en defensa del interés general y el bien general se han pronunciado al respecto. Por ejemplo, en el 2014, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-123-2014, resolvió una demanda de inconstitucionalidad sobre el artículo 37 de Ley 681 de 2001. Determinando dentro de la integralidad de su argumentación jurídica la necesidad de buscar los mecanismos idóneos para conciliar los intereses locales y nacionales en el desarrollo de un proyecto minero con los territorios. Lo anterior, bajo la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Sin embargo, en aquel momento el resultado de una consulta popular abrió la puerta a prohibir el desarrollo de un proyecto minero en su comunidad. Lo que terminaría afectando uno de los principales principios dentro de la relación contractual del titular de la concesión minera y el Estado: la seguridad jurídica.

Ahora bien, dicha corporación en la sentencia T-445 de 2016, analiza la autorización de la consulta popular en contra del proyecto minero que se desarrollaba en el Tolima. Allí, los magistrados indicaron: “*los entes territoriales poseen la competencia*

*para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”* (Corte Constitucional, 2016).

La línea es claramente diferente, de la que se expresó en el caso concreto de la consulta popular que freno la exploración en Cumaral (Meta). Donde el Tribunal Administrativo del Meta declaró constitucional la pregunta de la consulta popular que buscaba poner fin al proyecto minero. En esta ocasión la Corte Constitucional al considerar que la decisión proferida por el tribunal, manifestó: *tanto la Constitución como la ley disponen que éstas, en el rango municipal no pueden recaer sobre asuntos ajenos a la competencia de las autoridades municipales* (Corte Constitucional, C-053-2019)

Por lo expuesto anteriormente, la Corte Constitucional al modificar su línea jurisprudencial bajo la sentencia SU-095 de 2018 dejó cimentada su posición, al señalar que la consulta popular no puede ser un mecanismo que prohíba la actividad de un proyecto minero o hidrocarburífero en los territorios. El caso de concreto de la exploración de Cumaral y la decisión tomada por el tribunal Administrativo del Meta. Son muestra de la interpretación alejada y poco ajustada al principio de seguridad jurídica que ostenta la ley especial minera en Colombia. En ese sentido, no se trata de desconocer la participación de las comunidades. Como tampoco se trata de dejar sin garantías la soberanía popular de un territorio. Por el contrario, aquí la jurisprudencia ajustó su interpretación en defender los derechos adquiridos por los titulares de las concesiones mineras y proteger el beneficio que de la minera se despliega al progreso de las comunidades.

Otros de los puntos clave, considerados en el fallo de unificación. Fue la exhortación al legislativo para definir mediante ley mecanismos idóneos para la participación. Lo cual termina entre otras cosas reforzando uno de los argumentos principales de la presente investigación. El vacío jurídico que ostenta la Ley 685 de 2000 y los esfuerzos casi inocuos que se han hecho por suplirlos. Quedando demostrado bajo el resultado del presente trabajo la necesidad de legislar de manera expedita y ajustada a las necesidades que exige hoy los inversionistas y las comunidades.

El fallo SU-95 de 2018 proferido por la Corte Constitucional. Ha generado todo tipo de controversias. El cambio de jurisprudencia, per se, no implica un hecho ilegal. Pero en definitiva lo que está en juego son los intereses de todo un sector productivo para el Estado colombiano. Aquí no solamente se trata de la seguridad jurídica de los titulares de las concesiones mineras. También se encuentra en tensión el progreso de millones de habitantes que viven en comunidades apartadas y donde la acción del Estado se ha quedado corta para lograr suplir las necesidades que requieren. Si bien, como quedo claro en esta investigación la minería es un motor de desarrollo productivo para el país. El no contar con su desempeño nubla las posibilidades de crecimiento económico del país como también genera gran incertidumbre sobre las posibilidades que tienen las comunidades de fortalecer sus inversiones sociales. El recuento jurisprudencial hecho en el presente escrito permite entender, que no se trata de dejar sin garantías a las comunidades. Por el contrario, propende por la salvaguarda jurídica y social del interés general. Principio inescindible en la construcción de Estados y sociedades justas.

Finalmente, es importante recalcar que industria minera tienen una alta exigencia de requisitos para mantener su actividad equilibrada con el medio ambiente. Además, como quedó demostrado a partir de la presente investigación. Su complejo régimen regulatorio y la posterior firma de los contratos de concesión, es fiel reflejo del reconocimiento de los derechos adquiridos por parte de los titulares de las concesiones. Los cuales, conforme a lo dicho a lo largo del presente documento y, en concordancia con la Constitución y la ley no pueden ser desconocidos por ningún motivo.

## Conclusiones

De este modo, el irrigar el ordenamiento jurídico de numerosas leyes. No han inhibido a la sociedad y a la industria extractiva a que se originen conflictos sociales y jurídicos por el uso del subsuelo. Por un lado, la regulación minera a lo largo de la historia ha sido propensa a otorgar seguridad jurídica a los inversionistas mineros que han visto en Colombia un motor de desarrollo económico y social. Quienes luego de superar un dispendioso proceso obtienen un título minero perfeccionado bajo el contrato de

concesión. Que a fin de cuentas como se demostró en el presente trabajo, termina otorgando una serie de obligaciones y derechos. Esto últimos deben ser respetados por mandato constitucional y legal bajo cualquier circunstancia, presupuesto resaltado a lo largo de la presente investigación. De ahí, que este artículo académico sea útil en demostrar la existencia de los derechos adquiridos por los titulares de las concesiones mineras.

Por otra parte, se evidencio que la consulta popular como mecanismo de participación democrática. Es promovida en la mayoría de ocasiones por las comunidades con el ánimo de bloquear el curso de un proyecto minero. Esta situación termino colocando en vilo la productividad que genera la actividad extractiva y la cual puede afirmarse a partir del desarrollo de la presente investigación: que gran parte del PIB colombiano depende de la minería. Por consiguiente, este texto ha demostrado que una industria tan antigua como las civilizaciones ha tenido efectos positivos en el desarrollo económico y social de Colombia. Sin que ello implique el desconocimiento de los esfuerzos desplegados por la minería legal en dotar su actividad de instrumentos técnicos y jurídicos. Lo anterior bajo la firme convicción de mantener un equilibrio sostenible con el medio ambiente.

El alcance constitucional y legal de la consulta popular, deberá propender cuando se trata de temas ambientales. Tener la mayor concertación de los principales actores que la rodean. Esto es, por un lado, con el Gobierno Nacional, dado que vía jurisprudencial termina siendo el competente para conceder el uso del subsuelo y, por otro, la misma industria. Pues como se evidencio muchas de las consultas populares no cuentan con la suficiente información de fondo que permita a las comunidades que lo ejercen saber cuáles podrían ser a futuro sus implicaciones. Por lo tanto, ese hecho pone en tensión los derechos adquiridos por los titulares de la concesión minera. Pese, a que la normatividad vigente ha evolucionado y el actual Código de Minas ha permitido dar solución a muchas controversias originadas en la última década entre Estado, industria y la sociedad. El presente artículo demostró la persistencia del vacío jurídico existente para dar solución a la problemática.

Finalmente, es claro que las altas cortes en defensa del orden constitucional y en defensa del interés general. Han trazado una línea jurisprudencial relevante sobre la materia. Providencias que en su mayoría fueron citadas en el desarrollo de la investigación y, dan

cuenta de la necesidad manifiesta de exhortar de nuevo al legislativo para que regule la materia. Lo anterior, en aras de fortalecer el ordenamiento legal colombiano con mayor seguridad jurídica para la industria minera y atracción de nuevos capitales extranjeros. La existencia de derechos adquiridos por los titulares de las concesiones mineras es un logro que ha demostrado la presente investigación y que merece ser regulado de manera expresa en el código de minas. Pues no resulta coherente que la legislación minera este disperso en diferentes normatividades y que el código, el cual es la fuente principal en la materia no tenga la modernización jurídica que exige actualmente la sociedad.

De la misma manera, es necesario que las autoridades ambientales y la comunidad académica reconsideren la conveniencia de reformar el actual Código de Minas. En aras de zanjar este tipo de discrepancias desde una visión de política integral. Además, es conveniente someter el estudio de la presente investigación y su resultado, a proyectos que adelante el Ministerio de Minas y Energía y hasta los propios gremios mineros. Considerando a su vez, un análisis detallado y acucioso que tenga en cuenta los posibles efectos, en la Constitución Política, en la economía, en el medio ambiente y en la legislación actual.

## **Referencias**

Agencia Nacional de Minería, (2019). Exploring Opportunities. Recuperado de [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/cartilla\\_anm\\_2019\\_pqpliego.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/cartilla_anm_2019_pqpliego.pdf)

ANDI, Cámara Colombiana de Minería, Federación Nacional de productores de carbón, sector de la Minería a Gran escala (2014) Minería moderna para el progreso de Colombia. Bogotá. Editorial Álvaro Pone Muriel.

Arteaga D, Barrera L, Clavijo R, Daza A, Godoy F, Molana R, Moncada S, Salazar B, Zarama S. (2017). Participación, gasto público y economías subterráneas: desafíos institucionales, empresariales y ciudadanos. (A. Molano Rojas, ed.) (original publicado en 2018)

- Blanco, J. (2009). Los derechos civiles y políticos en la historia constitucional colombiana. *Novum Jus*, Vol.3 n°. 1, enero–junio, Bogotá: Universidad Católica de Colombia, pp. 156. Recuperado de [file:///C:/Users/USER.DESKTOP-93E6NCT/Downloads/883-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2496-1-10-20160227%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USER.DESKTOP-93E6NCT/Downloads/883-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2496-1-10-20160227%20(1).pdf)
- Berger S. Las diez fechas más importantes en la historia de la minería. *Rev. Historia Internacional*, ISS 1665-1715 No.56: 9-28. 2014.
- Buitelaar R, (2001) *Aglomeraciones Mineras y Desarrollo Local en América Latina*. México D.F: Alfaomega grupo editor, S.A de C.V Pitágoras 1139, Col. Del Valle, 03100. 47-69. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1706/1/S6227B932\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1706/1/S6227B932_es.pdf)
- Cárdenas M, Reina M. (2008) Centro de investigaciones económicas Fedesarrollo. La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal. 26-50. Recuperado de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/893>
- Centro de Estudios Económicos para América Latina y el Caribe, Estado de situación de la minería en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades para un desarrollo más sostenible. Lima, 2018. Recuperado de [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/181116\\_extendidafina\\_conferencia\\_a\\_los\\_ministros\\_mineria\\_lima.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/181116_extendidafina_conferencia_a_los_ministros_mineria_lima.pdf)
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Primera Ed. 2019 Legis.
- Congreso de Colombia. (13 de marzo de 1887) Código de Minas. Estado de Antioquia [Ley 138 de 1887]. DO: 6981.
- Congreso de Colombia. (13 junio de 1873) Código Fiscal. [Ley106 de 1873]. DO: 2887.
- Congreso de Colombia. (08 de septiembre de 2001) Código de Minas. [Ley 685 de 2001] DO: 44.545.
- Córdoba Pérez, J. M. (2005). La seguridad jurídica en el Código de Minas. En M. Durán Camacho, *Temas mineros y petroleros*. Bogotá. Editorial Nomos S.A

Corte Constitucional (1 de diciembre de 2010) Sentencia C-983-2010. [MP. Luis Ernesto Vargas Silva]

Corte Constitucional (05 de Marzo de 2014) Sentencia C-123-2014. [MP. Alberto Rojas Ríos]

Corte Constitucional (abril 08 de 2015) Sentencia C-150- 2015. [MP. Mauricio González Cuervo]

Corte Constitucional (19 de agosto de 2016) Sentencia T-445-2016. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio]

Corte Constitucional (11 de octubre de 2018) Sentencia SU-095-2018. [MP Cristina Pardo Schlesinger]

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018). Censo de Poblacion y Vivienda 2018- Colombia. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019). Boletín Técnico. Producto Interno Bruto (PIB) IV Trimestre de 2019. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol\\_PIB\\_IVtrim19\\_produccion\\_y\\_gasto.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_IVtrim19_produccion_y_gasto.pdf)

Duarte C, (2012) Gobernabilidad Minera: cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Centro de pensamiento Raizal. 4-26. Recuperado de <https://gobernabilidadadminera.files.wordpress.com/2012/01/gobernabilidad-minera-cronologicc81as-legislativas-del-subsuelo-en-colombia.pdf>

Ferrajoli, L. (2014). La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo Teórico y como proyecto político. Madrid: Editorial Trotta.

FIGUEROA, Pascuale. (2009). De la irretroactividad e interpretación de las leyes. Estudio crítico y de legislación comparada. Editorial Reus. P. 38, 48 y 55



- Galán, A. (2016). Entre justicia y moralidad: Criterios meta teóricos en cuanto a la justicia, la moral y el Derecho, *Novum Jus*. Vol. 10, n°. 2, julio–diciembre. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, pp. 103-108.
- Garay Salamanca Jorge Luis (2014) *Minería en Colombia: Daños ecológicos y socio-económicos y consideraciones sobre un modelo minero alternativo*.
- Gómez Hernando y Higuera Laura (2018) Centro de investigaciones económicas Fedesarrollo, *Crecimiento Económico: ¿Es posible recuperar un ritmo superior al 4% anual?* ISBN: 978-958-56343-5-0. La imprenta Editores S.A, pp. 9-43.
- Idarraga Franco, Muñoz Casallas, Velez Galeano (2010) *Conflictos socio-ambientales por la extracción minera en Colombia*. Editorial Merlín S.E Cali
- Investigación del proyecto “Metodología y paradigmas de la investigación jurídica. Fase 2” del grupo de estudios legales y sociales Phronesis, adscrito al Centro de investigaciones socio jurídicas CISJUC de la Facultad de derecho de la Universidad Católica de Colombia. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6227/12a.pdf>
- Junguito R, Rincón H,(2004) *La Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia*. 16-22. Recuperado de <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/07/Manual-de-citacio%CC%81n-APA-v7.pdf>
- Lizarazo. L, (17 abril de 2018). *Carga tributaria pone freno a la operación minera del país*. Portafolio. Recuperado de <https://www.portafolio.co/negocios/carga-tributaria-pone-freno-a-la-operacion-minera-del-pais-516292>
- Lora E, (2019) *Economía esencial de Colombia*. Bogotá D.C. Penguin Random House Grupo Editorial S.A.S.
- Luna G, Correa S. (2015) *Inexistencia de Derechos adquiridos: títulos mineros vigentes en áreas posteriormente declaradas excluibles de minería*. *Revista de Derecho Público Universidad de los Andes - Facultad de Derecho*. No 4 34 - ISSN 1909-7778. DOI: [dx.doi.org/10.15425/redepub.34.2015.3](https://doi.org/10.15425/redepub.34.2015.3)
- Mel D.(2014) *La industria minera en Australia como motor de crecimiento y desarrollo*. *Rev. Historia Internacional*, ISS 1665-1715 No.56: 69-104

- Ministerio de Hacienda (2019). Marco Fiscal de mediano plazo. Recuperado de:  
[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-111638%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111638%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Molano R, Castro C, Zarama S, Ramírez A, Moncada S, Cajamarca C, Buenaventura A, Perry G, Zuleta P. (2018). Colombia en contexto. Inquietudes, oportunidades y tareas pendientes. (A. Molano Rojas, ed.) (original publicado en 2018)
- NORT, D. (2001). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica.
- Perry G, Palacios C. (2013). Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes. Emprendimiento alrededor del Sector de la Minería y el Petróleo en Colombia. ISS 1657-7191. Edición Electronica.12-30. Recuperado de  
[https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/dcede2013-13.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2013-13.pdf)
- Rettberg A, Ortiz J, Yañez S. (2014) Centro de Estudios Económicos sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes. Legislando minas: breve recuento de la legislación minera en Colombia (1829-2001) 11-52. Recuperado de  
[https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/dcede2014-38.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2014-38.pdf)
- Valencia Villa, H. (2014). Cartas de Batalla. Bogotá D.C: Panamericana editorial Ltda.
- Viana R, R. (2018) Minería en América Latina y el Caribe, un enfoque sociambiental. Rev.U.D.C.A Act. & Div. Cient. 21(2):617-637. 4-8. Doi.org/10.31910/rudca.v21.n2.2018.1066