



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Análisis crítico de la Planeación y Gestión municipal en el ordenamiento territorial minero

Catalina Roldán Pérez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad Minas, Departamento de Geociencias y Medio Ambiente
Medellín, Colombia
2017

Análisis crítico de la Planeación y Gestión municipal en el ordenamiento territorial minero

Catalina Roldán Pérez

Trabajo de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Medio Ambiente y Desarrollo

Director:

Msc. Carlos Alberto Zarate Yepes

Codirector:

PhD. Jorge Martin Molina Escobar.

Línea de Investigación:

Pensamiento, Política y Legislación Ambiental.

Grupo de Investigación:

POLYGESTA

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Minas, Departamento de Geociencias y Medio Ambiente

Medellín, Colombia

2017

A todos quienes amo.

Agradecimientos

Gracias infinitas a mi mamá, a mis abuelos y a toda mi familia.

Gracias a quienes me quieren, su amor es mi motor.

Gracias a mis maestros, especialmente al profesor y director Carlos Alberto Zarate Yepes, porque gracias a él encontré el camino y al profesor y codirector Jorge Martin Molina porque me guio al comienzo de este proceso y me acompaño al final.

Resumen

Se realizó un análisis crítico de la planeación y gestión municipal en el ordenamiento territorial minero, considerando la disyuntiva que vive el país frente a la apuesta que hace el Gobierno Nacional al impulso de la actividad extractiva minera y la prioridad que definen los entes territoriales y la ciudadanía respecto a la conservación y protección de las riquezas naturales del país.

El ejercicio realizado plantea la existencia de un escenario que riñe entre el ejercicio de la autonomía territorial municipal y los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, generado a partir de la escasa inclusión que los recursos del subsuelo tienen en los planes de ordenamiento territorial como eje estructurador de las actividades humanas.

Es así como se hace evidente la necesidad de formular políticas orientadas a la incorporación de los recursos del subsuelo en la planeación municipal incorporando su gestión en los Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Desarrollo, considerando entre otros la rica línea jurisprudencial que ha desarrollado a través del tiempo la Corte Constitucional.

Palabras clave: minería, subsuelo, ordenamiento territorial, autonomía territorial.

Abstract

Was made a critical analysis of municipal planning and management in the mining land use, considering the country's dilemma about the National Government's commitment to boost mining activity and the priority defined by citizens and local and regional authorities about of the conservation and protection of the country's natural resources.

This exercise suggest the existence of a scenario that scold between de excercise of the municipal territorial autonomy and the principles of the coordination, concurrency, complementarity and subsidiarity, generate from the limited incorporation of the subsoil resources in the territorial planning like structural pillar of the human activities.

Is evident the need to formulate policies and aimed at incorporating subsoil resources into municipal planning by incorporating their management into the Territorial Planning Plans and Development Plans, considering also the jurisprudential line developed over time by the Constitutional Court.

Keywords: mining, subsoil, jurisprudence, land planning, territorial autonomy.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de figuras	XIII
Lista de tablas	XIV
Introducción	1
1. Minería	3
1.1 La Minería en Colombia	3
1.2 El Ciclo minero.....	14
1.3 El Territorio Minero en Colombia	28
1.4 La Minería ilegal en el Territorio Colombiano.....	46
2. Ordenamiento territorial	55
2.1 La organización del Estado colombiano.....	56
2.2 El ordenamiento territorial en Colombia	62
2.3 El ordenamiento territorial ambiental.....	72
2.4 El ordenamiento territorial minero	75
2.5 Minería y ambiente como bien público.....	81
3. Restricciones y exclusiones en minería	85
3.1 Exclusión de la actividad minera.....	86
3.2 Restricción de la actividad minera	94
3.3 Minería en conflicto con zonas excluidas	102
4. Minería y Autonomía territorial	109
4.1 La Corte Constitucional.....	109
4.2 Las administraciones municipales y la ciudadanía.....	118
4.3 El Ministerio de Minas y Energía.....	131
4.4 El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	134
5. Conclusiones y recomendaciones	137
5.1 Conclusiones	137
5.2 Recomendaciones	139
A. Anexo: Marco regulatorio del ordenamiento territorial minero y ambiental Colombiano	143
B. Anexo: Instrumentos de Ordenamiento del Territorio	147

C. Anexo: Entrevista Secretaría de Planeación Municipal Municipio de Concordia, Antioquia.....	149
Bibliografía.....	153

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1-1. Características básicas de la minería en diferentes escalas	5
Figura 1-2. Intervención Estatal en el desarrollo Minero	8
Figura 1-3. Variabilidad anual por mineral en aporte de regalías.	12
Figura 1-4. Etapas del ciclo minero.....	15
Figura 1-5. Tipos de minerales.	27
Figura 1-6. Minería legal vs Minería ilegal Censo Minero Departamental 2012.....	29
Figura 1-7. Censo minero por grupo de mineral.....	33
Figura 1-8. Uso del suelo en el país.	34
Figura 1-9. Uso total de agua Colombia	34
Figura 3-1. Áreas Excluidas para minería del Sistema de Parques Nacionales Naturales	89
Figura 3-2. Áreas Excluidas para minería humedales RAMSAR y Ecosistemas de Páramo.....	92
Figura 3-3. Mapa comunidades indígenas	97
Figura 3-4. Mapa comunidades negras	99
Figura 3-5. Conflicto zonas excluidas Vs Títulos y solicitudes	104
Figura 3-6. Zonas de protección del sistema de parques nacionales naturales y títulos mineros.	106
Figura 3-7. Zonas de protección del sistema de parques nacionales naturales y solicitudes de títulos mineros.....	107
Figura 4-1. Evaluación de constitucionalidad artículo 37 del código de minas	111
Figura 4-2. Zonas de protección municipio de Jericó	122
Figura 4-3. Zonas con potencial minero municipio de Jericó.....	126
Figura 4-4. Título minero HHII-13.....	127
Figura 4-5. Retos del sector minero.....	132

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1-1. Inversión Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. (Millones de pesos de 2014)	
.....	11
Tabla 1-2. Regalías recaudados de los principales minerales (Millones de pesos).....	12
Tabla 1-3. Tiempos del ciclo minero	14
Tabla 1-4. Descripción fase exploración	17
Tabla 1-5. Descripción fase Explotación: Construcción y montaje	20
Tabla 1-6. Descripción fase Explotación: Obras y trabajos	21
Tabla 1-7. Descripción fase Explotación: Abandono y cierre	23
Tabla 1-8. Unidades mineras en Colombia Censo Minero Departamental de 2012.	28
Tabla 1-9. Títulos mineros en Colombia año 2014, bajo diferentes modalidades.....	30
Tabla 1-10. Títulos mineros inscritos en el Registro Minero Nacional 2010-2015	32
Tabla 1-11. Principales causas de la deforestación	35
Tabla 1-12. Áreas de reserva especial	38
Tabla 1-13. Proyectos mineros de interés nacional Resolución 592 de 2013	42
Tabla 1-14. Distritos mineros	44
Tabla 1-15. Procesos de formalización minera	51
Tabla 2-1. Categorización municipal.....	59
Tabla 2-2. Categorización tipología municipal (PND).....	60
Tabla 2-3. Categorización tipología departamental (PND)	60
Tabla 3-1. Áreas Excluidas Para Minería del sistema nacional de PNN	88
Tabla 3-2. Áreas Excluidas para Minería en zonas de páramo	90
Tabla 3-3. Áreas Excluidas para Minería en zona de Humedales RAMSAR.....	91
Tabla 3-4. Áreas Restringidas para minería.....	95
Tabla 3-5. Zonas Mineras indígenas.....	96
Tabla 3-6. Zonas Mineras de comunidades negras	97
Tabla 3-7. Conflicto títulos mineros con zonas de protección 2008.....	103
Tabla 3-8. Conflicto solicitudes mineras con zonas de protección 2008.	103
Tabla 4-1. Metodología de evaluación jurisprudencial en materia constitucional	111
Tabla 4-2. Evaluación jurisprudencial en materia constitucional Sentencia C-273 de 2016.	
.....	112
Tabla 4-3. Determinantes ambientales EOT Jericó.....	121
Tabla 4-4. Títulos vigentes municipio de Jericó	123
Tabla 4-5. Solicitudes vigentes municipio de Jericó	123

Tabla 4-6. Características proyecto Minera Quebradona Colombia S.A.....128

Introducción

La Carta política de Colombia define al Estado como propietario de los recursos del subsuelo y los recursos naturales no renovables, dicho derecho ha generado discusiones de índole ambiental, económico, político, social y cultural bajo la perspectiva de descentralización del Estado Unitario. Frente a los conflictos que se generan la Corte Constitucional se ha promulgado en diferentes escenarios, generando una línea jurisprudencial sólida y bastante extensa, que ha jugado un papel importante frente a los vacíos normativos en materia minera y de ordenamiento territorial que tiene la legislación Colombiana.

Por su parte, el desarrollo económico del país define como una de las locomotoras a la actividad minera, la cual deberá adelantarse de manera integral bajo un escenario participativo, de estabilidad jurídica, de concurrencia institucional y sostenibilidad ambiental, generando un gran reto para el país. De esta manera se hace evidente la necesidad de realizar un análisis crítico cualitativo del panorama actual, que permita tomar decisiones oportunas y acertadas frente al desarrollo minero del país.

Para el año 2014, el país contaba con un área concesionada de 5.347.405,43 hectáreas equivalente al 4,68% del territorio Nacional distribuidos en 9.934 títulos mineros; del total de títulos mineros listados, 2843 se desarrollan bajo regímenes anteriores a los establecido en el actual código de minas (Unidad de Planeación Minero Energetica & Universidad Industrial de Santander, 2014), adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía evidencia en el censo minero departamental de 2012 que un 63% de las unidades de producción minera en el país no cuentan con título, evidenciando la problemática de la informalidad minera en el país (Ministerio de Minas y Energía, 2012)..

Por su parte, en materia de protección y conservación de los recursos naturales, el país cuenta con áreas delimitadas y declaradas que se excluyen para el desarrollo de actividades mineras correspondientes a las categorías de parques nacionales naturales

(23.802.783,41 hectáreas), páramos (817.001,26 hectáreas) y humedales (955.211 hectáreas) Teniendo como expectativa la delimitación y declaración de las áreas restantes previamente identificadas de páramos (2.089.136 hectáreas) y humedales (1634.625 hectáreas), así como la incorporación de otras áreas estratégicas al Sistema de Parques Nacionales Naturales identificadas a partir del desarrollo de estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales (Sistema de información ambiental de Colombia - SIAC-, 2017) (Parques Nacionales Naturales, 2017).

Considerando lo anterior, la ordenación del territorio ejerce un papel integrador de las diferentes políticas sectoriales con proyección espacial, y es desde esta perspectiva global e integradora como se debe abordar la problemática medioambiental derivada de la actividad extractiva; sin embargo, la extracción de recursos minerales ha sido muchas veces ignorada en los estudios de ordenación o planificación territorial (Arranz González, 2008), generando evidentes incompatibilidades entre otros usos del suelo y la minería.

El desarrollo de la presente investigación se orienta a la evaluación de la autonomía territorial, la coordinación, concurrencia y subsidiariedad de los diferentes niveles territoriales bajo un marco normativo general y jurisprudencial, presentando como principales resultados la ineficacia del estado Colombiano frente al desarrollo de la actividad minera, evidenciado en los grandes conflictos por el uso del suelo, los pasivos ambientales históricos y actuales y la deuda cultural y participativa que tiene la actividad.

Para la presente evaluación se desarrollan principalmente cuatro capítulos, el primero considera la actividad minera desde un marco regulatorio y la práctica propia de la actividad, el segundo analiza el ordenamiento del territorio definido desde la norma y la practica desde el ordenamiento minero y ambiental, considerando este último como determinante se formula un tercer capítulo que evalúa las condiciones de exclusión y restricción de la actividad minera y un cuarto capítulo donde se analiza la autonomía territorial frente el desarrollo minero.

1. Minería

1.1 La Minería en Colombia

El pueblo de Colombia en el año 1991 por medio de una Asamblea Nacional Constituyente¹, decreta, sanciona y promulga la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, es así, como en sus 380 artículos y 71 disposiciones transitorias, se desarrollan los principios y fines del Estado y las libertades y derechos de las personas.

De esta manera, la Carta Política, presenta en su contenido las bases para el desarrollo de la actividad minera, consagrando en su Artículo 332 la titularidad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables al Estado, como punto de partida del ordenamiento minero colombiano.

Siendo Colombia un país con un potencial minero importante, el Estado organiza la actividad a través del desarrollo de La Ley 685 de 2001, por medio de la cual se expide el Código de Minas el cual tiene como objetivo (Congreso de la República, 2001) “...*fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país...*”, así mismo, mantiene en cabeza del Estado la propiedad de los recursos del subsuelo conforme lo establece en el artículo 5 ibídem.

¹ La Asamblea Nacional Constituyente fue el resultado de una masiva expresión ciudadana que pidió la redacción de una nueva Constitución en Colombia, en reemplazo de la Constitución de 1886. (Alcaldía mayor de Bogotá, sf)

En el año 2010 el Estado pretendía transformar los lineamientos de orden minero en el país a través de la expedición de la Ley 1382 del 2010 mediante la cual se modificaba el Código de Minas (Congreso de la República, 2010), esta Ley fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-366 de 2011 (Corte Constitucional, 2011) cuya conclusión estableció que dicha Ley objeto de examen es inconstitucional al haber desconocido el requisito de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes considerando que dicho vicio no resulta subsanable a través de ninguna de las vías previstas por la jurisprudencia aplicable, lo que implica la expulsión de dicha normatividad del ordenamiento jurídico.

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

En este mismo sentido el Ministerio de Minas y Energía (2016) plantea como retos para la consolidación de la actividad: la concurrencia de las autoridades mineras y ambientales, la atención de las decisiones en materia legislativa que ha tomado la Corte Constitucional generando inestabilidad jurídica², la caída de los precios del carbón, la ilegalidad e informalidad de la actividad, entre otros.

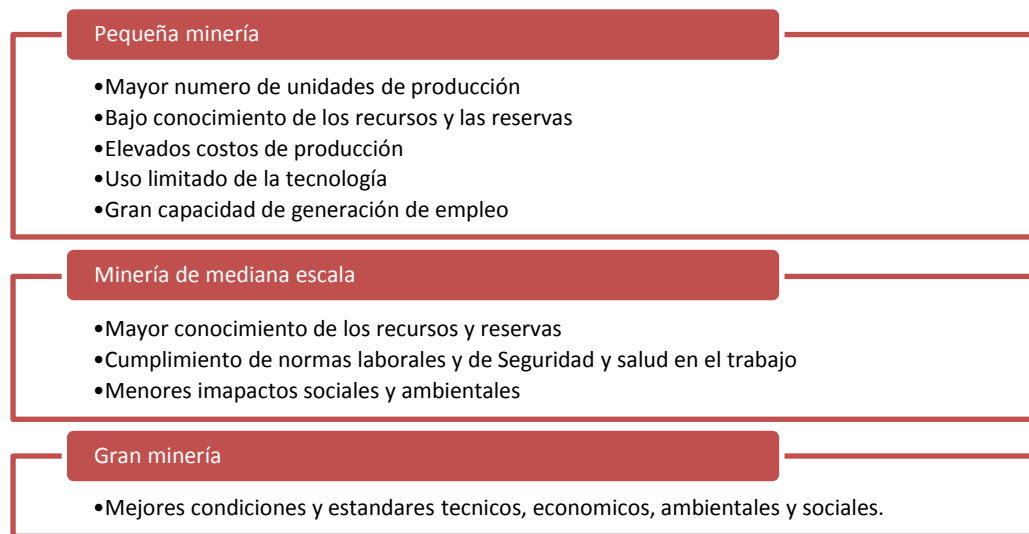
De esta manera, el Estado a través de la Política Minera, establece en diferentes sentidos que el país debe continuar con una visión orientada al desarrollo minero que incluya en su concepción variables sociales y ambientales, que permitan el desarrollo de procesos ordenados, incluyentes, competitivos y responsables, siendo éticos y transparentes. Considerando bajo una perspectiva de integralidad, una apropiación de la minería apoyada en seis pilares: seguridad jurídica, condiciones competitivas, confianza legítima,

² Se asume por parte del Ministerio de Minas y Energía que las Sentencias emitidas por la Corte Constitución más allá de legislar sobre los vacíos normativos que existen en torno a la actividad minera generan inestabilidad en el sector, considerando por su parte que los pronunciamientos en materia modifican o transforman el piso jurídico definido por la Ley 685 de 2001.

infraestructura, información y autoridad minera fortalecida y eficiente (Ministerio de Minas y Energía, 2016).

Colombia es un país minero, que se caracteriza por la producción especialmente de carbón, níquel, esmeraldas, oro y materiales de construcción, ha representado en promedio el 2.2 % del PIB entre 2010 y 2015 y ha aportado el 19.6 % de las exportaciones y 16 % de inversión extranjera directa en el mismo periodo. (Ministerio de Minas y Energía, 2016), la extracción de su potencial se genera principalmente a través de actividades definidas como (ver Figura 1-1) pequeña minería, minería de mediana escala, gran minería y minería de subsistencia (Congreso de la República, 2015).

Figura 1-1. Características básicas de la minería en diferentes escalas



Fuente: Elaboración propia basado en Política Minera de Colombia, Bases para la minería del futuro (Ministerio de Minas y Energía, 2016)

La estructura organizacional del sector minero en Colombia se define por la participación de diversas instituciones que generan sinergia en su operación (ver Figura 1-2), conforme lo define La Política Minera (Ministerio de Minas y Energía, 2016) se tiene:

- Ministerio de Minas y Energía (MinMinas), a través del Viceministerio de Minas, es el encargado de formular las políticas del Gobierno para la administración del sector minero; es decir, formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y

programas del sector. Decreto 381 de 2012 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”. (Ministerio de Minas y Energía, 2012)

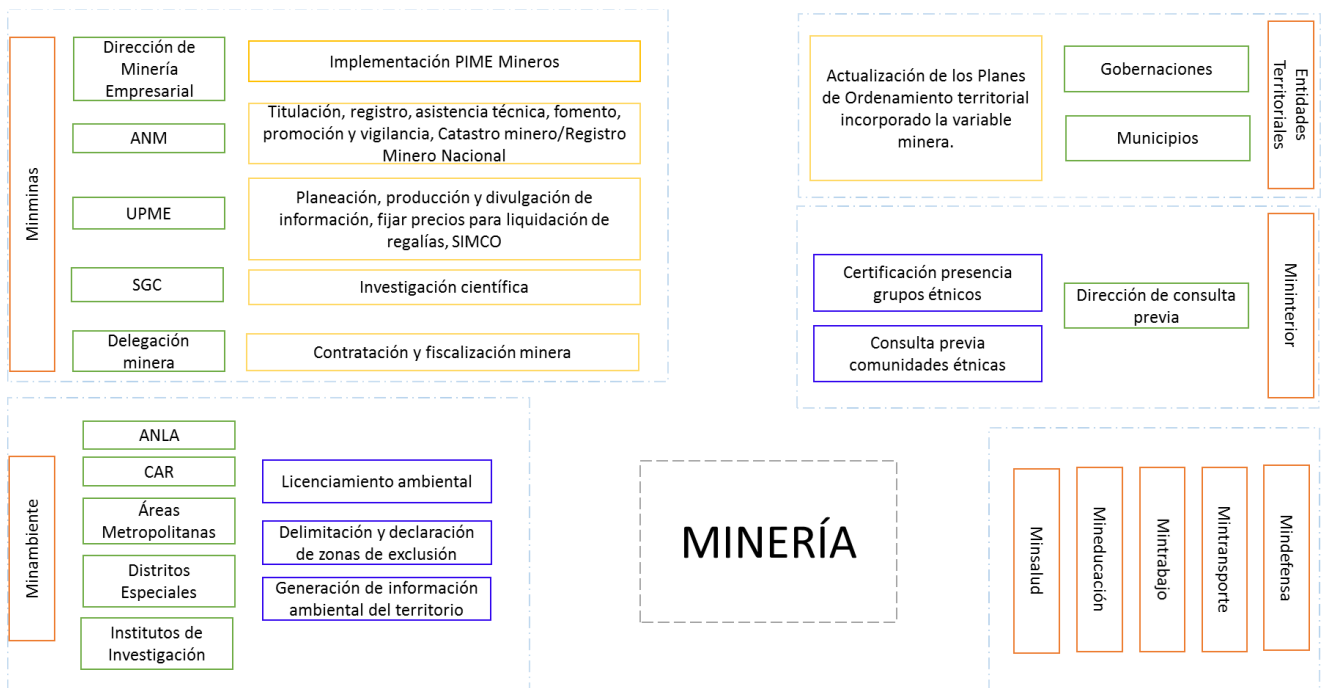
- La Agencia Nacional de Minería (ANM) es la ejecutora de la política y la responsable de los procesos de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, promoción y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras. Además, es la encargada de administrar el Catastro Minero y del Registro Minero Nacional. Decreto 4134 de 2011 “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica”. (Ministerio de Minas y Energía , 2011)
- La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) es la encargada de la planeación integral, indicativa y permanente del desarrollo sectorial y responsable de la producción y divulgación de la información requerida por los actores del sector para la toma de decisiones y la formulación de política. Además, determina los precios de referencia para la liquidación de regalías y, por delegación, administra el Sistema de Información Minero Colombiano (SIMCO). Decreto 1258 de 2013 “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética” (UPME). (Ministerio de Minas y Energía, 2013)
- El Servicio Geológico Colombiano (SGC), realiza la investigación científica del potencial de recursos del subsuelo del territorio nacional de acuerdo con las políticas del Ministerio de Minas y Energía. Decreto 4131 de 2011 “Por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería” (Ingeominas). (Ministerio de Minas y Energía , 2011)
- Ministerio del Interior (MinInterior): considerando como una de sus funciones representar, en los asuntos de su competencia, al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales, de acuerdo con las normas legales sobre la materia, el Ministerio del Interior a través de su Dirección de Consulta previa tiene como función garantizar el cumplimiento del Derecho Fundamental a la consulta previa de los sujetos colectivos de protección especial que se registran en el área de influencia del proyecto minero. Decreto 2893 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2011)

- Ministerio de Defensa (MinDefensa), tiene como funciones combatir las nuevas y tempranas expresiones de crimen organizado que amenacen la seguridad y el funcionamiento transparente del Estado, usando todas las capacidades de la Fuerza Pública. Efectuar operaciones conjuntas, coordinadas e interagenciales contra la minería ilegal en las zonas priorizadas de acuerdo con el mapa de calor de minería ilegal diseñado con la información de la Junta de Inteligencia Conjunta. Fortalecer el marco jurídico para luchar contra la minería ilegal, buscando desarticular las organizaciones dedicadas a esta actividad. Plan Estratégico del sector Defensa y seguridad, Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018 (Ministerio de Defensa, 2016)
- Ministerio de Transporte (MinTransporte): En lo concerniente al desarrollo de infraestructura vial del país.
- Ministerio de Trabajo (MinTrabajo): En lo concerniente con la formalización laboral y seguridad y salud en el trabajo.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Corporaciones Autónomas Regionales y Desarrollo Sostenible (CAR), Municipios, Distritos y Áreas Metropolitanas cuya población sea superior a un millón de habitantes, Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla³ (Congreso de la República, 2002), En la expedición de Licencias Ambientales para el Desarrollo de proyectos Mineros conforme las competencias definidas por el Decreto 2041 de 2014 “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014)
- Proyectos Estratégicos de Interés Nacional (PINES). Conforme a lo establecido en el CONPES 3762 de 2013 “Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos” (PINES), Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (Congreso de la República, 2015) (Corte Constitucional, 2016)

³ Ley 768 de 2002 “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”

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

Figura 1-2. Intervención Estatal en el desarrollo Minero



Fuente: Elaboración propia basado en la normatividad colombiana.

Cada una de las instancias enumeradas juega un papel importante en el fortalecimiento de Colombia como un país minero, con un alto potencial de desarrollo.

El Estado Colombiano, a través de la Ley 1450 de 2011 mediante la cual se acoge el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 : Prosperidad para todos (Congreso de la República, 2011), destacó la importancia de los recursos del subsuelo a través de la reintroducción

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

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

- Áreas de Reserva Estratégica Mineras: Hace referencia a las áreas delimitadas que se encuentren libres donde se encuentre un mineral de interés estratégico para el país.
- Áreas de Reserva para la formalización: Se definen como aquellas áreas de interés para la formalización de pequeña minería
- Áreas de Reserva para el desarrollo minero-energético: Se definen como áreas estratégicas para el desarrollo minero-energético.

Se hace la anotación particular de que no podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales.

Respecto a las Áreas de Reserva Estratégica la Corte Constitucional se ocupó en la Sentencia 035-2016 (Corte Constitucional, 2016) declarando exequible el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, bajo el entendido de que: *i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera 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.

Por su parte, la Corte busca garantizar la autonomía territorial de los municipios frente a las decisiones que tome la Autoridad Minera Nacional, sin embargo, la fase procedimental que incluye el fallo de la Corte no aclara la forma de dirimir los conflictos que por el uso del suelo generen tales decisiones, considerando para el caso que la variable que supone el subsuelo no ha sido considerada en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial dado que el artículo 37 del Código de Minas suponía una restricción sobre ello hasta el año 2016, cuando fue declarado inexecutable.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo 2014-2018 presentaba en su artículo 173 una restricción condicionada al tiempo en el que fue expedida la licencia ambiental para el desarrollo de la actividad minera en zona de páramos, frente a ello la Corte Constitucional en Sentencia ibídem, se plantea como problema jurídico si *¿El restablecimiento de los fundamentos jurídicos con base en los cuales la Administración otorgó licencias ambientales y/o contratos de concesión, para preservar los derechos adquiridos, justifica constitucionalmente el levantamiento de la prohibición para desarrollar proyectos y actividades mineras y de hidrocarburos en ecosistemas de páramo a sus titulares?.* Una parte del artículo fue declarado inexecutable considerando que conforme a lo dispuesto en los artículos 1, 58, 80 y 95 de la Carta Política, la protección del ambiente prevalece frente a los derechos económicos adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión en las circunstancias en que esté probado que la actividad produce un daño, o cuando exista mérito para aplicar el principio de precaución para evitar un daño a los recursos naturales no renovables y a la salud humana.

En este sentido, es importante mencionar que la Corte evaluó la definición de ecosistema de páramo desde diferentes perspectivas científicas, considerando los servicios ambientales que presta principalmente como regulador hídrico y su vulnerabilidad, fragilidad y capacidad de recuperación frente a las intervenciones antrópicas. Por otra parte evidencia, que a pesar de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible avanza en la delimitación y declaración de los ecosistemas de páramo a partir de la información suministrada por el Instituto Alexander Von Humboldt, a la fecha solo se encuentran declarados un 30% del área total de estos ecosistemas identificados.

Dando continuidad a la búsqueda de la consolidación de un país minero, el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo 2014-2018 establece para el desarrollo minero energético una destinación total de 11,15% del presupuesto general de la Nación como se presenta en la Tabla 1-1.

Tabla 1-1. Inversión Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. (Millones de pesos de 2014)

Estrategia Objetivo	Fuentes de financiación						
	Central	Descentralizado	E. Territoriales	Privado	SGP	SGR	Total
Desarrollo minero-energético para la equidad regional	8.944.717	1.683.814	1.019.537	65.731.739	380.634	743.173	78.503.614
Participación en el presupuesto general	1,271%	0,239%	0,145%	9,338%	0,054%	0,106%	11,153%

Fuente: (Congreso de la República, 2015) SGP (Sistema General de Participaciones), SGR (Sistema General de Regalías).

En virtud de ello, la Agencia Nacional Minera, en su informe de gestión 2016 (Agencia Nacional Minera, 2016), dando cumplimiento a sus funciones de registro y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras define para el año 2015 unos ingresos por concepto de recaudo de regalías de \$1.793.570.000.000 (Un billón setecientos noventa y tres mil quinientos setenta millones de pesos), donde el 80% corresponde a carbón, el 10% a metales preciosos, el 5% a Níquel; el 2% restante corresponde a esmeraldas, calizas, hierro, sal, yeso y materiales de construcción. Para el año 2016 (hasta el 30 de septiembre) el total de ingresos fue de \$1.201.390.0000 (Un billón doscientos un mil millones trescientos noventa millones de pesos), de los cuales el 78.5% corresponde a carbón, el 14.5% a metales preciosos, el 4.5% a Níquel; el 1.3% restante corresponde a Esmeraldas, calizas, hierro, sal, yeso y materiales de construcción (ver Tabla 1-2 y Figura 1-3)

De esta manera se puede apreciar que como mineral estratégico el carbón realiza el aporte más grande en regalías, considerando que dentro de los proyectos de interés nacional en materia minera definidos por la Resolución 592 de 2013 (Agencia Nacional Minera -ANM-

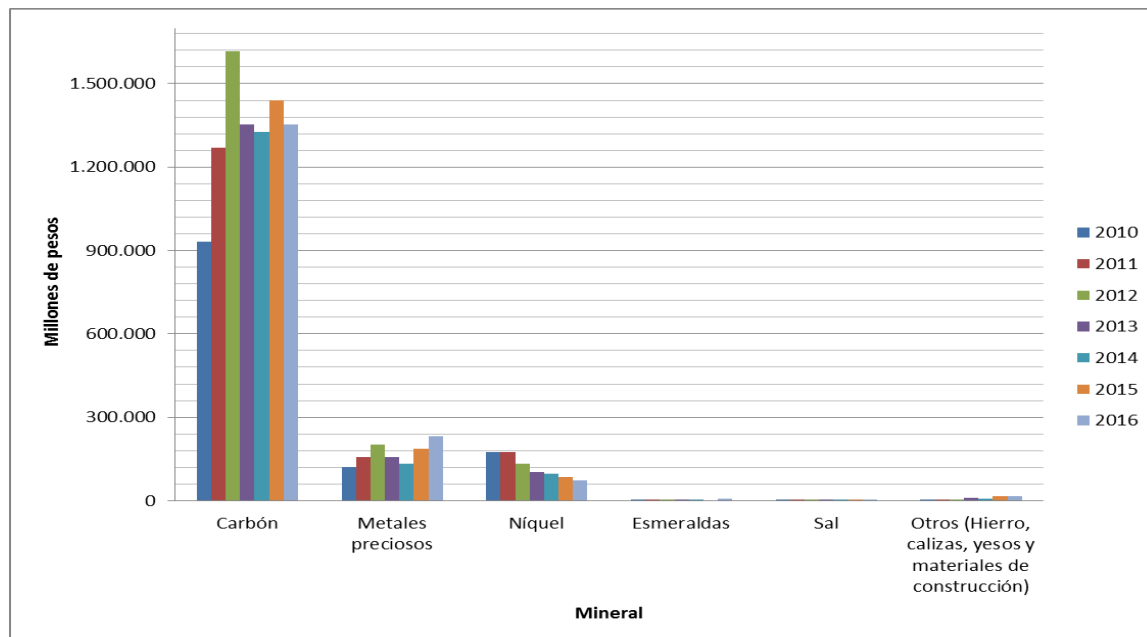
, 2013), se tienen consolidados 24 contratos para la explotación de dicho mineral localizados en La Guajira, El Cesar, Córdoba y Boyacá.

Tabla 1-2. Regalías recaudados de los principales minerales (Millones de pesos)

Mineral	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Carbón	931.427	1.268.653	1.617.756	1.352.822	1.325.194	1.440.278	1.352.432
Metales preciosos	119.990	157.638	201.039	157.755	132.462	186.576	232.604
Níquel	174.301	174.564	132.892	102.808	97.737	83.779	72.205
Esmeraldas	3.977	3.054	4.555	3.202	4.745	8,528,820	8.417
Sal	2.972	3.124	3.685	3.821	3.417	3.782	4.384
Otros (Hierro, calizas, yesos y materiales de construcción)	1607	4410	3.823,	11.565	6.716	16.327	16.007
Total	\$1.234.274	\$1.611.443	\$1.963.751	\$1.631.974	\$1.570.271	\$1.730.744	\$1.686.049

Fuente: Elaboración propia información basada en (Unidad de Planeación Minero Energetica - UPME-, 2015) (Agencia Nacional Minera, 2016) (Agencia Nacional Minera, 2017)

Figura 1-3. Variabilidad anual por mineral en aporte de regalías.



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se observa una variabilidad por mineral para cada año evaluado considerable principalmente en el carbón con una caída importante en el año 2016, probablemente por la caída de los precios a nivel internacional.

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

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

Para alcanzar estas metas, deberá atender en el corto plazo falencias que se traducen en retos para el Estado, tal como los presenta la Política Minera (2016), los altos niveles de ilegalidad y/o informalidad en la actividad minera, la inseguridad jurídica, la falta de coordinación institucional, el ordenamiento territorial limitado y descoordinado con respecto al uso del suelo y los determinantes ambientales, los tiempos de expedición de licencias ambientales y mineras, la deficiencia en los sistemas de información mineros, infraestructura de transporte deficiente, carencia de conflictividad social, baja inversión extranjera y poca competitividad, así como atender aquellos que son ajenos a su desarrollo como lo es la caída internacional de los precios. La atención oportuna de estos generará sinergia con las acciones del Estado que estén orientadas al cumplimiento del objetivo del Plan Nacional para el Desarrollo Minero –Visión 2019. (Unidad de Planeación Minero Energetica, 2006)

Iniciativas como los incentivos al sector trabajados entre la Agencia Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, con propuestas como el Certificado de Reembolso Tributario para empresas con proyectos mineros que realicen inversiones adicionales en las etapas

de exploración, construcción y montaje y explotación, devolución bimestral del IVA pagado en exploración y la eliminación del impuesto social a las municiones y explosivos para los proyectos mineros, presentadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Otras como la obligatoriedad del Registro Único de Comercializadores de Minerales –RUCOM⁴, creado mediante el Artículo 112 de la Ley 1450 de 2011 “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014” y reglamentado por el Ministerio de Minas y Energía mediante Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 del 26 de mayo de 2015 (Ministerio de Minas y Energía, 2015), el cual busca mitigar la comercialización ilícita de minerales y por ende la explotación ilícita de los mismos; están orientadas al fortalecimiento del sector minero Colombiano con miras a la consolidación del mismo.

1.2 El Ciclo minero

La industria minera abarca las fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción, todas ellas reglamentadas dentro de la Ley 685 de 2001 mediante la cual se expide el Código de Minas (ver **Tabla 1-4**)

El código de minas, establece unos tiempos para las fases del ciclo minero a partir de la concesión debidamente registrada (registro minero nacional) conforme se presenta en la **Tabla 1-3**.

Tabla 1-3. Tiempos del ciclo minero

Etapas	Plazo inicial (años)	Prorroga (años)
Exploración	3	2 ⁵

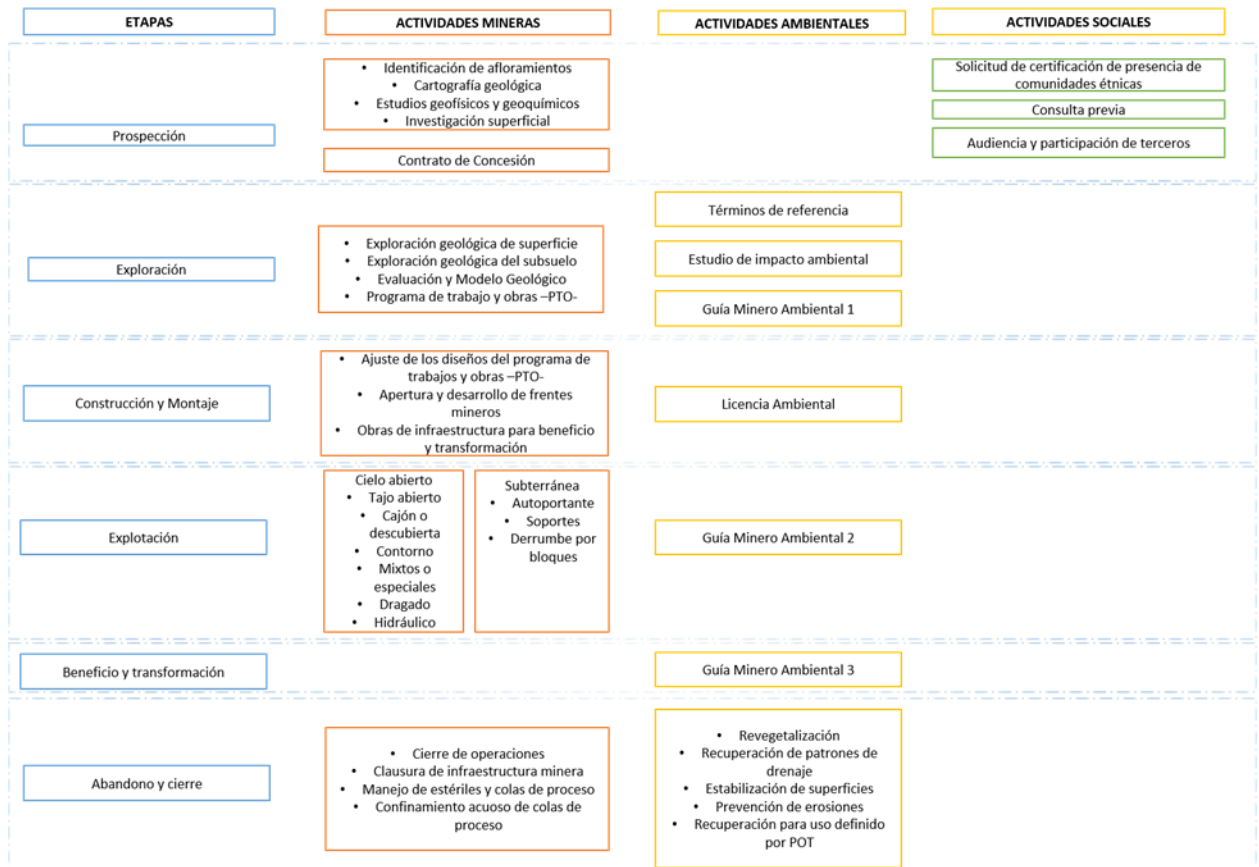
⁴ RUCOM. Es el Registro Único de Comercializadores de Minerales, en el cual deberán inscribirse los Comercializadores de Minerales como requisito para tener acceso a la compra y/o venta de minerales, así como publicarse los titulares de derechos mineros que se encuentren en etapa de explotación y que cuenten con las autorizaciones o licencias ambientales respectivas (Ministerio de Minas y Energía, 2015)

⁵ En todos los contratos de concesión minera podrán solicitarse prórrogas de la etapa de exploración por periodos de dos (2) años cada una, hasta por un término total de once (11) años (Congreso de la República, 2015)

Etapa	Plazo inicial (años)	Prorroga (años)
Construcción y montaje	3	1
Explotación	24 ⁶	
Plazo total	30 ⁷	30

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley 685 de 2001.

Figura 1-4. Etapas del ciclo minero



Fuente: Elaboración propia basada en las Guías Minero Ambiental de Exploración, Explotación y beneficio y transformación.

⁶ El Plazo total de la concesión es de 30 años, incluyendo los periodos de prorroga que se requieran para las fases de exploración y construcción y montaje.

⁷ Conforme al artículo 77 de la Ley 685 de 2001, el concesionario podrá solicitar prorroga por un periodo del contrato de hasta treinta (30) años. Una vez vencida dicha prorroga el concesionario tendrá preferencia para contratar de nuevo la misma área.

Con el fin de establecer los procesos que adelanta un contrato de desarrollo minero, se describen a continuación las fases:

- **Fase 1. Prospección:** Conforme lo define la Ley 685 de 2001 (Congreso de la República, 2001) en su Artículo 40, *“La prospección es un proceso para investigar la existencia de minerales delimitando zonas prometedoras y sus métodos consisten, entre otros, en la identificación de afloramientos, la cartografía geológica, los estudios geofísicos y geoquímicos y la investigación superficial, en áreas no sujetas a derecho exclusivos. De la prospección se excluyen los métodos del subsuelo”*. En la fase de prospección aún no se genera un contrato de concesión.

Tal como lo define la Guía Minero Ambiental 1 – Exploración- (Ministerio de Minas y Energía & Ministerio del Medio Ambiente, 2002) se aplican técnicas geológicas, geoquímicas y geofísicas, que cubre inicialmente grandes áreas para progresivamente identificar áreas más pequeñas con potencial geológico más alto, estas zonas son aquellas que se definen en la fase de exploración.

- **Fase 2. Exploración** (ver Tabla 1-4) : el Artículo 78 (Ibídem) define los trabajos de exploración como los estudios, trabajos y obras a que está obligado el concesionario, considerando este como aquel que celebra un contrato con el Estado, para realizar los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad del Estado para una zona determinada, bajo las condiciones establecidas por el Código de Minas; de esta manera el concesionario determina la existencia, ubicación, geometría del depósito, cantidad y calidad, viabilidad económica de su extracción y los impactos sobre los recursos naturales y el entorno social.

Como resultado de la fase de exploración, el concesionario deberá delimitar el área explotable conforme a los resultados para los ítems definidos en el párrafo anterior y devolver las áreas restantes al gobierno, así mismo deberá acoger en materia ambiental lo definido en la Guía Minero Ambiental 1 –Exploración (Ministerio de Minas

y Energía & Ministerio del Medio Ambiente, 2002) y en materia la formulación del Programa de Trabajo y Obras –PTO-.

Tabla 1-4. Descripción fase exploración

Explora	Objetivo	Identificar sectores que presentan las mejores manifestaciones o indicios geológicos que indican la presencia, somera o profunda, de una sustancia mineralizada y de proponer los sitios específicos donde la misma sustancia pueda ser evaluada mediante la aplicación de técnicas directas o indirectas			
	Licencia ambiental	No aplica			
	Acciones generales	Planificación de la fase	Planificación y diseño de los trabajos de exploración		
			Identificación de Zonas excluibles, de restricción y de minorías étnicas		
			Determinación de recursos naturales a utilizar y requerimiento de permisos ante la autoridad ambiental competente		
			Revisión y ajuste del proyecto		
		Preoperación	Socialización y visitas de campo		
			Ubicación de campamentos y helipuertos		
			Caracterización de accesos y línea base topográfica		
			Ajuste logístico		
			Personal, contratación, capacitación, etc.		
		Operación de campo	Construcción, adecuación y/o operación de campamentos y helipuertos		
			Utilización y adecuación de accesos existentes y trazado de la línea base topográfica		
			Base topográfica		
			Cartografía geológica		
Apertura de trincheras y apiques					
Geoquímica					
Geofísica					
Muestreo y remisión de muestras al laboratorio					
Evaluación de resultados y toma de decisiones	Levantamiento topográfico				
	Si los resultados son favorables se continua con la siguiente fase, en caso de resultados negativos deberán adelantar labores de desmantelamiento y restitución del área intervenida.				
Objetivo	Delimitar el depósito potencialmente económico, con estimativos más específicos de tamaño y contenido mineral, definiendo el verdadero potencial geológico minero del yacimiento.				

Evaluación y modelo geológico	Licencia ambiental	No aplica; sin embargo, en caso de requerir el uso o afectación de un recurso natural el concesionario deberá tramitar el respectivo permiso, concesión o autorización ambiental ante la autoridad ambiental competente.	
	Acciones generales	Planificación de la fase	Identificación de necesidades para el desarrollo de los trabajos del subsuelo
			Definición de logística y necesidades de personal
			Determinación de la necesidad de uso de recursos naturales renovables
			Revisión y ajuste de la fase
		Operación de campo	Ubicación topográfica de pozos, túneles, apiques y trincheras
			Perforación de Pozos y galerías exploratorias
			Perforación para la remoción tubular del subsuelo
			Registros eléctricos de pozos
			Muestreos y análisis de calidad (Calidad, tenores, el rendimiento físico químico del material)
			Estudios asociados de ingeniería que proporcionan parámetros básicos de diseño asociados con el comportamiento geotécnico, estabilidad de taludes, presiones de poros por efecto de aguas superficiales y subterráneas, manejo de las aguas superficiales y subterráneas, adicionales a los parámetros geológicos de evaluación de un yacimiento
		Desmantelamiento	Levantamiento topográfico
			Readecuación y limpieza de sitios
	Acciones de socialización		
	Liquidación de personal		
Control y evaluación			
Objetivo	Calcular y categorizar los recursos y reservas del yacimiento o depósito, siguiendo las normas y procedimientos establecidos tanto nacional como internacionalmente. Se evalúa la calidad y el tenor del yacimiento y se establece el comportamiento hidrogeológico y geotécnico de las rocas para fijar criterios que permitan diseñar los sistemas de drenaje, desagüe, despresurización y estabilidad de taludes de las explotaciones.		
Estudio de Impacto ambiental	No aplica		
Acciones generales	Evaluación e Interpretación de la Información Geológica	Identificación de numero de capas y vetas	
		Características físicas, químicas y tenores	
		Características geológicas	
		Tipo de yacimiento o depósito	
		Potencialidad preliminar del depósito	
	Construcción del Modelo Geológico y Estructural	Geometría preliminar del depósito	
		Distribución espacial en superficie y en profundidad del depósito.	
		Geometría del depósito.	
		Cantidad y calidad del depósito	
		Aspectos estructurales.	
Niveles guías.			

		Cálculo de Reservas	Alteraciones hidrotermales.		
			Cálculo y categorización de las reservas.		
			Alcance de la exploración.		
			Geometría del depósito.		
			Producción anual y vida probable de la mina.		
			Definición del método de explotación.		
			Diseño de la planta de beneficio.		
			Necesidades de capital, equipo, mano de obra, energía, etc.		
			Necesidades de materia prima y suministros.		
Programa de trabajo y obras	Objetivo	Elaboración del Programa de Trabajos y Obras (PTO) que permita tomar la decisión de invertir y desarrollar un proyecto minero.			
	Estudio de Impacto ambiental	Para el desarrollo de la formulación no se requiere, para la ejecución del PTO se requerirá la expedición de la licencia ambiental.			
	Acciones generales	Estudio de mercado	Identificar las características y condiciones del mercado definiendo los riesgos comerciales que implican el desarrollo de esta actividad.		
		Diseño y planeamiento minero	Planeamiento general Cálculo de reservas, tenores y calidad del producto Producción Análisis económico y financiero		
		Construcción y montaje	Construcciones, instalaciones y montajes mineros		
		Estudio de Impacto Ambiental (EIA)	Adoptar planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos generados por las obras y trabajos producto del montaje, explotación y cierre del proyecto.		
		Evaluación financiera integral	Justificación que permite tomar la decisión de hacer la inversión para llevar a cabo el proyecto minero de una forma técnica, ambiental y económicamente rentable.		
		PTO e informes		Delimitación definitiva del área de explotación.	
				Mapa topográfico de dicha área.	
				Detallada información cartográfica del área.	
Ubicación, cálculo y características de las reservas que harán de ser explotadas en desarrollo del proyecto.					
		Descripción y localización de las instalaciones y obras de minería, depósito de minerales, beneficio y transporte y, si es del caso, de transformación			
		Plan minero de explotación que debe incluir la indicación de las guías técnicas que serán utilizadas.			
		Plan de obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del sistema alterado.			
			Escala y duración de la producción esperada.		

			Características físicas y químicas de los minerales por explotarse
			Descripción y localización de las obras e instalaciones necesarias para el ejercicio de la servidumbre inherentes a las operaciones mineras
			Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura

Fuente: Elaboración propia basada en la Guía Minero Ambiental de Exploración (2002).

Fase 3. Explotación (Ver Tabla 1-5, Tabla 1-6, Tabla 1-7): El contrato de concesión descrito en el numeral anterior, define posteriormente el derecho del concesionario a realizar la explotación técnica y beneficio de los materiales, a cuenta y riesgo. El artículo 95 del Código de Minas, define la explotación como *“el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacentes en el suelo o subsuelo del área de la concesión, su acopio, su beneficio y el cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura...”*

Tabla 1-5. Descripción fase Explotación: Construcción y montaje

Construcción y montaje minero	Ajuste de los diseños del programa de trabajos y obras (PTO)	Ubicación y delimitación de los frentes mineros	
		Programa de reservas explotables y análisis de sensibilidad de la mina	
		Requerimientos de producción	
		Necesidades de maquinaria y equipo	
		Obras de infraestructura	
		Análisis de costos e inversión	
	Apertura y desarrollo de frentes mineros y obras de infraestructura para beneficio y transformación	Frentes mineros	Cielo abierto
			Subterráneo
		Beneficio y Transformación	Construcción de edificaciones
			Patios de acopio
			Construcción y adecuación de vías de acceso
			Silos y despacho de minera
			Líneas eléctricas y de transmisión
			Subestaciones eléctricas
			Montajes especiales
Obras civiles y de infraestructura	Infraestructura de transporte		
	Obras civiles		

Fuente: Elaboración propia basada en la Guía Minero Ambiental de Explotación (2002).

Conforme lo establece la Guía Minero Ambiental de Explotación (Ministerio de Minas y Energía & Ministerio del Medio Ambiente, 2002), la minería a cielo abierto consiste en la extracción por separado de la totalidad de la sustancia mineral y estéril que se encuentra en el depósito, hasta una profundidad determinada por las condiciones propias del yacimiento. Como su nombre lo define obedece a un proceso realizado a cielo abierto, que ofrece ventajas como mayor seguridad, mayor volumen de extracción y un mayor grado de mecanización.

Por otro lado, la minería subterránea consiste en la extracción del material a través de túneles y galerías hasta la superficie, una de las principales ventajas de este tipo de minería es la generación de un menor movimiento de estériles.

Tabla 1-6. Descripción fase Explotación: Obras y trabajos

Obras y Trabajos de Explotación a Cielo Abierto	Métodos de Explotación	Tajo abierto	Materiales de construcción
			Metálicos como: hierro, cobre, plomo, zinc, níquel
			Energético como carbón
		Minería de cajón o descubiertas	Carbones
			Lignitos
			Bauxitas
			Rocas fosfóricas
		Minería de contorno	Carbón lignitos
			Bauxitas
			Rocas fosfóricas
	Materiales de construcción		
	Métodos mixtos o especiales	Carbón	
		Minerales industriales	
		Materiales de construcción	
		Minerales radioactivos	
Materiales de Arrastre y Aluviones	Hidráulico		
	Dragado		
Actividades y Operaciones Unitarias de la Explotación a Cielo Abierto	Preparación	Remoción de la vegetación	
		Remoción de la capa vegetal	
	Arranque	Remoción del estéril	
		Explotación del mineral	
	Cague	Método cíclico	
		Método continuo	

Obras y Trabajos de Explotación Subterránea	Métodos de Explotación	Transporte	Continuo
			Discontinuo
		Acopio	Almacenamiento en pilas
			Almacenamiento en silos
		Disposición de estériles en botaderos y escombreras	Ubicación y capacidad
			Morfología y materiales
			Estudio geotécnico
			Construcción
		Método Auto Portante	Método de cámaras almacén.
	Método de pozos tolva		
	Método de cámaras con relleno		
	Método con Soporte		Método de cámaras y pilares
			Método de tajo largo con derrumbe dirigido
			Método de tajo corto
			Método de tajos en diagonal
			Método de testers o escalones invertido
	Método de Derrumbe por Bloques		Método por hundimiento de bloques
		Método de hundimiento por subniveles	
	Actividades y Operaciones Unitarias de la Explotación Subterránea	Preparación	Túneles o cruzadas horizontales
			Pozos o galerías inclinadas
Pozos verticales			
Arranque		Arranque	
		Cargue y transporte dentro del tajo	
		Entibación	
Almacenamiento, cargue y transporte en galerías principales		Compuertas de madera	
		Tolvas de madera o metálicas	
		Gravedad, alimentadores	
		Rastrillos	
		Vagonetas manuales, malacates	
		Trenes	
Banda transportadora			

			Volquetas
			Mototrallas
		Almacenamiento fuera de la mina y transporte externo	Almacenamiento en pilas
			Almacenamiento en silos

Fuente: Elaboración propia basada en la Guía Minero Ambiental de Explotación (2002).

Conforme lo define la Guía Minero Ambiental de Explotación (Ministerio de Minas y Energía & Ministerio del Medio Ambiente, 2002), El Plan de Cierre de una mina debe incorporar la Línea base ambiental, las condiciones durante la explotación, la finalización de actividades y el uso posterior del suelo, considerando los impactos generados durante el desarrollo de la actividad analizando la respuesta del territorio.

En el proceso de cierre deben estar involucrados los actores identificados desde la fase del planeamiento minero, agrupados en la industria, comunidad y Estado, para garantizar el éxito del desarrollo del proceso de abandono y cierre y el uso posterior dado al sitio de intervención.

Tabla 1-7. Descripción fase Explotación: Abandono y cierre

Cierre y Abandono de Mina	Cierre de Operaciones en Minas a Cielo Abierto	Estabilidad física	Definir superficies estables
			Controlar riesgos
			Restringir accesos
			Controlar erosión
			Mantener calidad de aguas
		Estabilidad química	Mantener calidad de aguas
			Cumplir normas de calidad de agua
		Uso del territorio	Recuperar para un uso alternativo
			Recuperar patrones de drenaje
	Cierre de Operaciones en Minas Subterráneas	Estabilidad física	Limitar accesos
			Clausurar entradas
			Mantener seguridad
			Estabilizar superficies
		Estabilidad química	Mantener calidad de aguas
			Cumplir con normas de calidad de agua
			Prevenir fugas al ambiente
Uso del territorio		Recuperar para el uso del POT	
		Recuperar patrones de drenaje	
	Estabilidad física	Estabilizar superficies	

Aspectos de Cierre Relacionados con Estériles y Colas de Proceso		Prevenir fallas, derrumbes y producción de material particulado (sedimentos)
	Estabilidad química	Mantener calidad de aguas
		Cumplir con normas de calidad de agua
Uso del territorio	Recuperar el terreno para un uso alternativo	
	Recuperar patrones de drenaje	
Aspectos de Cierre Relacionados con Confinamiento Acuoso de Colas de Proceso	Estabilidad física	Estabilizar superficies
		Prevenir fallas y derrumbes
		Controlar material particulado (sedimentos)
	Estabilidad química	Mantener calidad de agua
Controlar reacciones		
Controlar migración y dispersión		
Uso del territorio	Recolectar y tratar residuos	
	Recuperar el territorio para un uso apropiado	
Aspectos del Cierre Relacionados con el Manejo de Aguas	Estabilidad física	Lograr estabilidad a largo plazo
		Garantizar seguridad de las estructuras
		Mantener capacidad de inundación
		Prevenir contra obstrucciones
		Prevenir erosión
	Mantener el flujo del agua	
Estabilidad química	Mantener calidad del agua	
Uso del territorio	Recuperar patrones de drenaje	
	Recuperar el territorio para un uso apropiado	
Aspectos del Cierre Relacionados con Infraestructura	Estabilidad física	Mantener seguridad en el área
		Controlar accesos
	Estabilidad química	Mantener seguridad en el área
		Mantener calidad del agua
Uso del territorio	Recuperar el territorio para un uso apropiado y/o definido en el POT	

Fuente: Elaboración propia basada en la Guía Minero Ambiental de Explotación (2002).

Finalmente, para la fase de abandono y cierre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 establece en su Artículo 24 la responsabilidad del Gobierno Nacional de establecer las condiciones ambientales, técnicas, financieras, sociales y demás que deberá observar el titular minero al momento de ejecutar el plan de cierre y abandono de minas, incluyendo el aprovisionamiento de recursos para tal fin y/o sus garantías. Creando la obligación de

establecer el procedimiento para la aprobación del Plan y el seguimiento a su cumplimiento., se establecerá el procedimiento para la aprobación del mencionado plan y el cumplimiento de esta obligación.

La fase de abandono y cierre de los proyectos mineros, se reviste de importancia ante la evaluación generalizada de los pasivos ambientales y los pasivos ambientales huérfanos⁸ de orden histórico en el país. Si bien es cierto que todas las actividades humanas generan impactos sobre el medio ambiente, los impactos no atendidos oportunamente trascienden los escenarios de desarrollo inmediatos, requiriendo mayores inversiones que subsanen las afectaciones, que para los segundos serán asumidos por el Estado.

En el país existen zonas extractivas abandonadas o huérfanas, principalmente relacionadas con la minería ilegal o con proyectos mineros desarrollados previo a la adopción del marco normativo actual. Según el Inventario de Áreas con Actividad Minera en Estado de Abandono -AMEA- adelantado por el Ministerio de Minas y Energía, hasta el año 2015, se han inventariado un total de 449 AMEAs, las cuales se localizan en los departamentos de Valle de Cauca, Choco, Santander, Boyacá y Norte de Santander. Por otro lado, el Ministerio de Ambiente ha identificado unos 522 pasivos ambientales mineros⁹-PAMs- mediante la solicitud de información a varios actores en el sector (Oblasser, 2016).

⁸ Pasivo Huérfano Es una externalidad del proceso de explotación de recursos naturales, donde hay una responsabilidad sin establecer. El pasivo se puede presentar en un área por uno o la suma de algunos de los siguientes factores, i) un impacto ambiental valorado y atendido de forma inapropiada en el plan de manejo o en el plan de contingencia, ii) un impacto ambiental no previsto desde el inicio y que por tanto no es atendido durante el desarrollo del proyecto, iii) la aplicación de un estándar pasado que con el tiempo se volvió inapropiado, iv) un incumplimiento de la normatividad o estándar ambiental, v) monitoreo inapropiado para identificar deterioros en la calidad ambiental que se generan y acumulan a largo plazo o en una escala mayor, vi) una situación de riesgo contingente, situaciones poco probables o incluso impensables pero de grandes consecuencias, cuando ocurren; Por ejemplo, eventos sísmicos, inundaciones generadas por precipitaciones muy fuertes o inesperadas, incendios forestales fuera de control. (Oblasser, 2016)

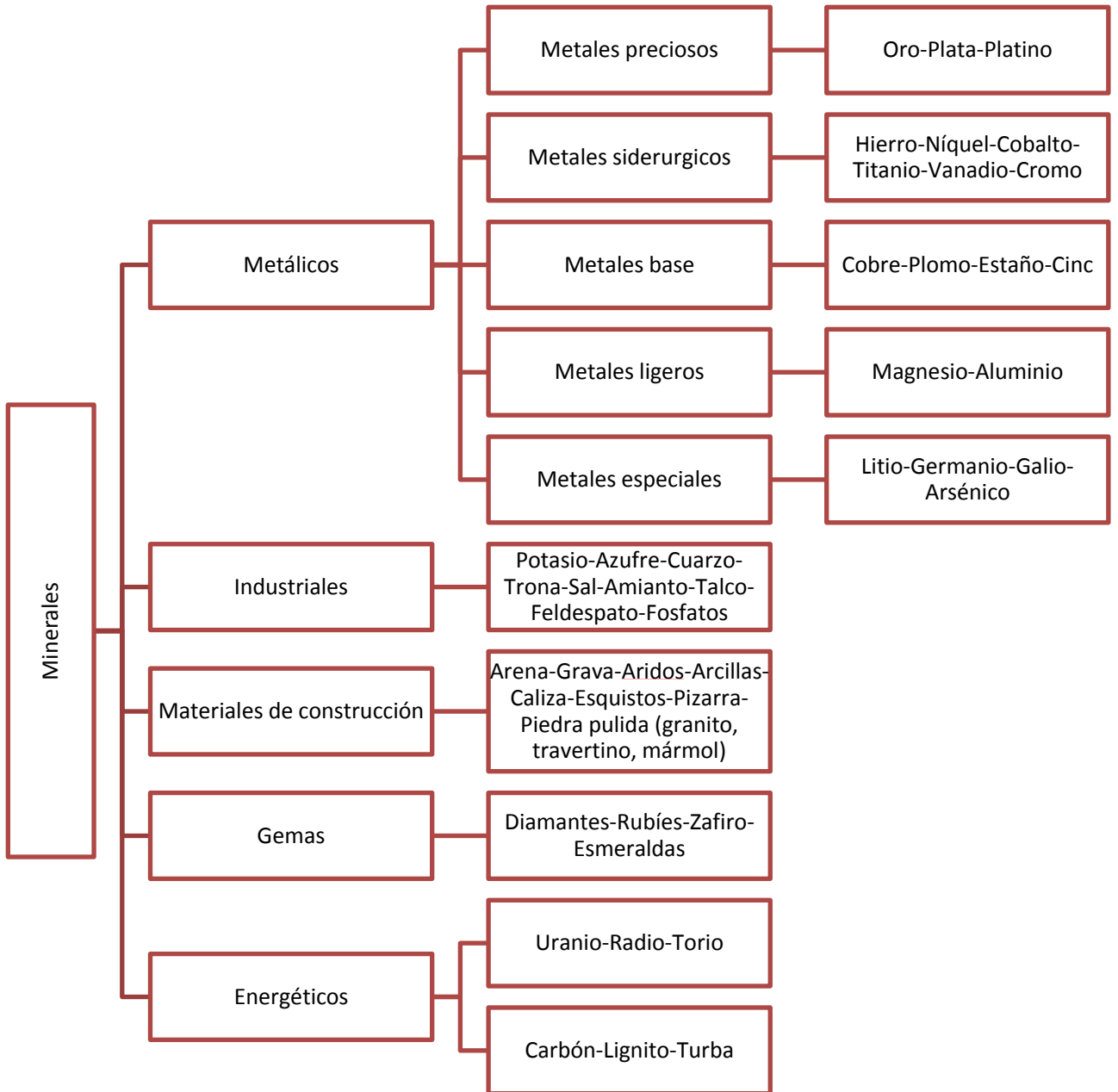
⁹ Pasivo Ambiental Minero: Es una obligación que se origina en pérdidas significativas de bienestar o riesgos inminentes para las personas, que se presentan como consecuencia del detrimento de los recursos naturales renovables, cuando éste detrimento supera los niveles social, técnica o legalmente aceptables y ha sido causado por una actividad minera. . (Ministerio de Minas y Energía, 2010)

Pasivo Ambiental Minero Configurado: Es el pasivo ambiental causado por actividades mineras inactivas, abandonadas y sin responsabilidad evidente, cuya solución el Estado debe asumir, sin perjuicio de la responsabilidad jurídica que le cabe a los particulares (Ministerio de Minas y Energía, 2010)

Por otra parte, los pasivos ambientales remanentes de los proyectos mineros que cuentan con Licencia ambiental son evidentes, la línea base que se genera por la industria en la formulación de los Estudios de Impacto Ambiental, previo al desarrollo del proyecto no satisface la realidad de las condiciones iniciales del territorio, considerando esto, las acciones que se implementan en los planes de abandono y cierre tendientes a corregir, mitigar y compensar los impactos ambientales, no atienden la premisa de dejar el sitio de intervención lo más cercano a las condiciones iniciales. Bajo este entendido, y considerando la titularidad que sobre los recursos naturales renovables tiene el Estado, debería ser este mismo quien cuente con el inventario inicial de las zonas de intervención y deberá incrementar el conocimiento de los impactos y la forma precisa de atenderlos.

Finalmente, la descripción de la actividad minera no estaría completa sino se definieran el tipo de minerales que pueden extraerse en el país, la cartilla minera (Ministerio de Minas y Energía, 2009), establece la existencia de cerca de 7.000 mil tipos de minerales, los cuales se clasifican tal como se establece en la Figura 1-5, considerando además, que de acuerdo al Código de Minas, en Colombia no se incluyen dentro de los minerales el petróleo y el gas.

Figura 1-5. Tipos de minerales.



Fuente: Elaboración propia basada en Cartilla Minera (2009)

1.3 El Territorio Minero en Colombia

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

Uno de los grandes avances en materia de conocimiento y caracterización minera en el país, fue la consolidación del Censo Minero Departamental (ver Tabla 1-8) realizado por el Ministerio de Minas y Energía entre los años 2010-2011¹⁰ obteniendo información de 23 de los 32 departamentos de Colombia, concentrando la información en 4 grupos de minerales: metales preciosos, piedras preciosas, minerales no metálicos y carbón, obteniendo los siguientes resultados:

Tabla 1-8. Unidades mineras en Colombia Censo Minero Departamental de 2012.

Departamento	Total		Con título minero		Sin título minero	
Total	14357	100,0%	5316	37,0%	9041	63,0%
Antioquia	2025	14,1%	424	20,9%	1601	79,1%
Atlántico	266	1,9%	29	10,9%	237	89,1%
Bolívar	1432	10,0%	85	5,9%	1347	94,1%
Boyacá	2649	18,5%	1804	68,1%	845	31,9%
Caldas	203	1,4%	55	27,1%	148	72,9%
Caquetá	219	1,5%	207	94,5%	12	5,5%
Cauca	544	3,8%	68	12,5%	476	87,5%
Cesar	135	0,9%	121	89,6%	14	10,4%
Córdoba	303	2,1%	14	4,6%	289	95,4%
Cundinamarca	1391	9,7%	695	50,0%	696	50,0%
Choco	527	3,7%	4	0,8%	523	99,2%
Huila	418	2,9%	306	73,2%	112	26,8%
La Guajira	282	2,0%	5	1,8%	277	98,2%
Magdalena	564	3,9%	5	0,9%	559	99,1%
Meta	109	0,8%	64	58,7%	45	41,3%
Norte de Santander	858	6,0%	464	54,1%	394	45,9%

¹⁰ Mediante Respuesta Radicado N°. 20171130004082 la UPME informa la información presentada corresponde a la última publicada por la entidad.

Departamento	Total		Con título minero		Sin título minero	
	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%
Risaralda	161	1,1%	28	17,4%	133	82,6%
Santander	1055	7,3%	477	45,2%	578	54,8%
Tolima	316	2,2%	129	40,8%	187	59,2%
Valle del Cauca	249	1,7%	50	20,1%	199	79,9%
Arauca	45	0,3%	19	42,2%	26	57,8%
Casanare	105	0,7%	82	78,1%	23	21,9%
Putumayo	501	3,5%	179	35,7%	322	64,3%

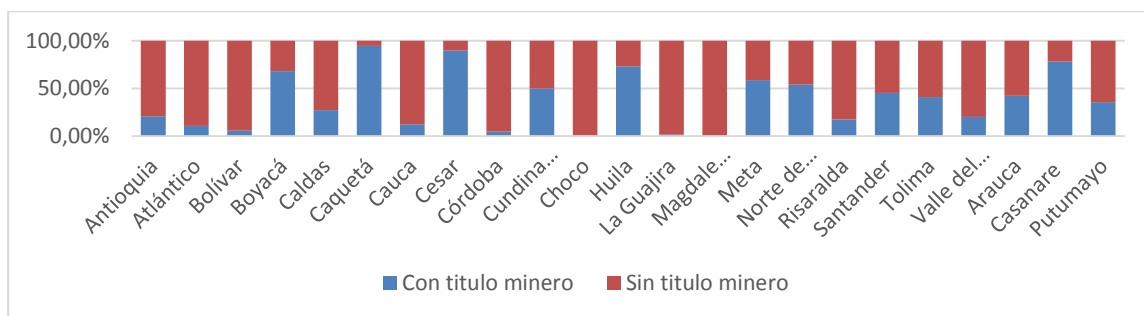
Fuente: (Ministerio de Minas y Energía, 2012)

Conforme a los resultados presentados por el Ministerio de Minas y Energía, se evidencian mayores niveles de formalidad superiores al 70% de las unidades de producción minera – UPM- en los departamentos de Caquetá, Cesar, Huila y Casanare, por el contrario los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cauca, Córdoba, Chocó, La Guajira, Magdalena, Risaralda y Valle del Cauca presentan niveles de formalidad inferiores al 30%.

Por su parte los departamentos de Antioquia y Bolívar, representan 24,1% del total de UPM incluidas en el censo, con los mayores niveles de informalidad 74.10% y 94.10% respectivamente.

Dichos valores evidencian la importancia de la producción minera informal, tanto en materia de producción nacional, como de los impactos que se generan sobre los recursos naturales y el medio ambiente.

Figura 1-6. Minería legal vs Minería ilegal Censo Minero Departamental 2012.



Fuente: Elaboración propia basado en Censo Minero Departamental (Ministerio de Minas y Energía, 2012)

Dicho censo arrojó adicionalmente como resultados la discriminación en la tipología de minerales explotados, presentando para Colombia una predominancia de la explotación de minerales no metálicos con un 47% de representatividad, seguido del 31% mineral metálicos, 22% carbón y 2% piedras preciosas.

Para el año 2014, el país contaba con un área concesionada de 5.347.405,43 ha equivalente al 4,68% del territorio Nacional distribuidos en 9.934 títulos mineros, (Unidad de Planeación Minero Energetica & Universidad Industrial de Santander, 2014), ver Tabla 1-9.

Tabla 1-9. Títulos mineros en Colombia año 2014, bajo diferentes modalidades.

Modalidad	Títulos	Área [Ha]	%	Etapas		
				Exploración	Construcción y montaje	Explotación
Reconocimiento de propiedad privada. ¹¹	52	264.953,44	0,53			52
Contrato de concesión ¹² (Dec 2655)	1.095	325.070,30	11,23	3	284	808
Contrato virtud de aporte ¹³	327	298.951,50	3,35			327
Licencia de exploración. ¹⁴	299	128.095,04	3,07	295		4
Licencia de explotación. ¹⁵	825	41162,85	8,30	2		823

¹¹ Corresponde a aquellas situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes, es decir, previo a la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1886.

¹² Contrato de concesión: Los contratos mineros de concesión son administrativos y se regulan íntegramente por las normas señaladas en este Código (Código Minero 1988). De los procesos que se susciten sobre los mismos, conocerá el Consejo de Estado, en única instancia, de acuerdo con el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. Estos contratos son distintos de los de concesión de obra pública o servicio público. (Capítulo XII, Artículo 61, Decreto 2655 de 1988)

¹³ Aporte minero. El aporte minero es el acto por el cual el Ministerio otorga a sus entidades adscritas o vinculadas que tengan entre sus fines la actividad minera, la facultad temporal y exclusiva de explorar y explotar los depósitos o yacimientos de uno o varios minerales que puedan existir en un área determinada. (Capítulo 5, Artículo 48, Decreto 2655 de 1988)

¹⁴ Licencia de exploración. La licencia de exploración este título que confiere a una persona el derecho exclusivo a realizar dentro de una zona determinada, trabajos dirigidos a establecer la existencia de depósitos y yacimientos de minerales y sus reservas, en calidad y cantidad comercialmente explotables. (Capítulo III, Artículo 24, Decreto 2655 de 1988)

¹⁵ Licencia de explotación. El titular de la licencia de explotación que haya dado cumplimiento a sus obligaciones y cuyo proyecto sea clasificado en forma definitiva como de pequeña minería, tendrá

Modalidad	Títulos	Área [Ha]	%	Etapa		
				Exploración	Construcción y montaje	Explotación
Licencias especiales para materiales de construcción. ¹⁶	164	957,60	1,68			164
Permiso.	17	2.408,31	0,17			17
Registro minero de canteras ¹⁷ .	37	835,02	0,38			37
Autorización temporal ¹⁸	847	162.877	8,53			847
Contrato de concesión ¹⁹ (Ley 685)	6.091	4.122.094,22	61,3	3.329	2.067	695
TOTAL	9.934	5.347.405,43	100	3.629	2.351	3.774

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

En este sentido, se evidencia claramente que solo 6091 títulos mineros se rigen bajo la normatividad vigente, considerando que los restantes 3843 títulos fueron otorgados bajo

derecho a convertir su título en licencia de explotación y así lo de declarará el Ministerio o la entidad o autoridad delegada, en la misma providencia en que apruebe los informes y documentos de que trata el artículo 35 de este Código. (Capítulo IV, Artículo 45, Decreto 2655 de 1988)

¹⁶ Licencia especial de materiales de construcción. Las explotaciones de materiales de construcción, clasificadas como de pequeña minería, sólo requerirán de una licencia especial. La solicitud de esta Licencia se hará en un formulario simplificado, preparado por el Ministerio de Minas y Energía y cubrirá un área máxima de diez (10) hectáreas. Deberá agregarse a la correspondiente solicitud, el proyecto de trabajos e inversiones, en formulario también simplificado. (Artículo 8. Decreto 2462 de 1989)

¹⁷ Propiedad de las canteras. Los propietarios de predios que de conformidad con el artículo 4° del Decreto 2655 de 1988, hubieren inscrito en el Registro Minero Nacional las canteras ubicadas en dichos predios, como descubiertas y explotadas antes de la vigencia de tal decreto, conservarán su derecho, en las condiciones y términos señalados en el presente Código. (Artículo 9, Ley 685 de 2001)

¹⁸ Autorización Temporal. Las entidades públicas, entidades territoriales, empresas y los contratistas que se propongan adelantar la construcción, reparación, mantenimiento o mejora de una vía pública nacional, departamental o municipal, o la realización de un gran proyecto de infraestructura declarado de interés nacional por parte del Gobierno Nacional, podrán con sujeción a las normas ambientales, solicitar a la Autoridad Minera autorización temporal e intransferible, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a la obra, los materiales de construcción que necesiten exclusivamente para dicha obra, con base en la constancia que expida la entidad para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía o característica de la obra, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que deberá utilizarse (Capítulo XIII, Artículo 116. Ley 685 de 2001)

¹⁹ Contrato de concesión: El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público. (Capítulo 5, Artículo 45. Ley 685 de 2001)

regímenes normativos anteriores que como lo establece la Ley 685 de 2001 en su artículo 14 "...deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto...", considerando lo anterior, la evaluación actual de la actividad minera, deberá considerar los escenarios preexistentes generados por la normatividad vigente al momento de asumir u otorgar el título minero.

Para el año 2015, dentro del desarrollo del documento soporte de la Política Minera, se consolida el panorama minero contenido en la Tabla 1-10 , el cual no se discrimina de la misma manera que se presentó anteriormente, pero que evidencia el avance y también una diferencia en el otorgamiento y/o caducidad de los títulos mineros otorgados por la autoridad:

Tabla 1-10. Títulos mineros inscritos en el Registro Minero Nacional 2010-2015

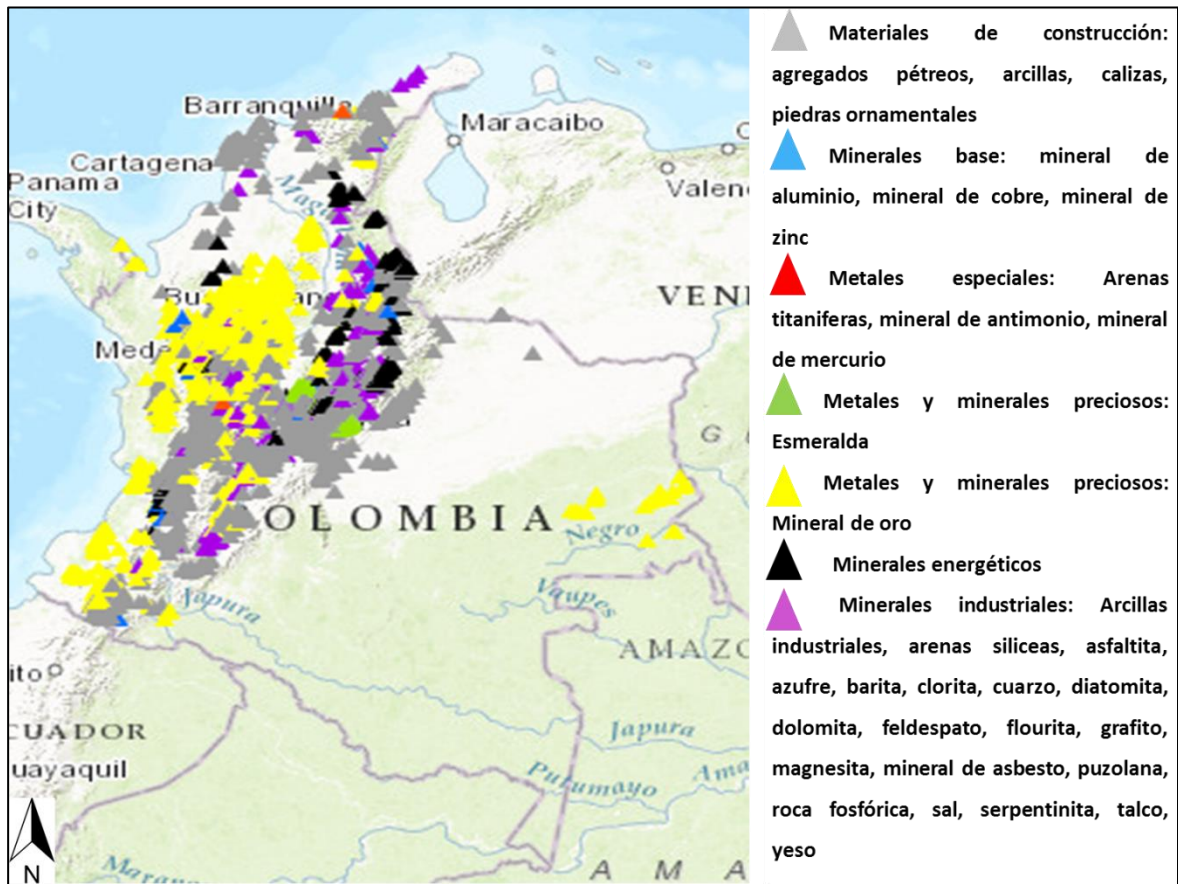
Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Títulos vigentes	8.574	9.114	9.500	9.742	9.612	9.291

Fuente: (Ministerio de Minas y Energía, 2016)

En este año el Registro Minero reporta del total de títulos inscritos, que un 36% corresponde a material de construcción, 25% a metales preciosos, 17% a carbón y 23% a otros minerales, discriminando además que el 46% se encuentra en etapa de exploración, el 31% se encuentran en etapa de construcción y montaje y el 23% en etapa de explotación (ver Figura 1-7).

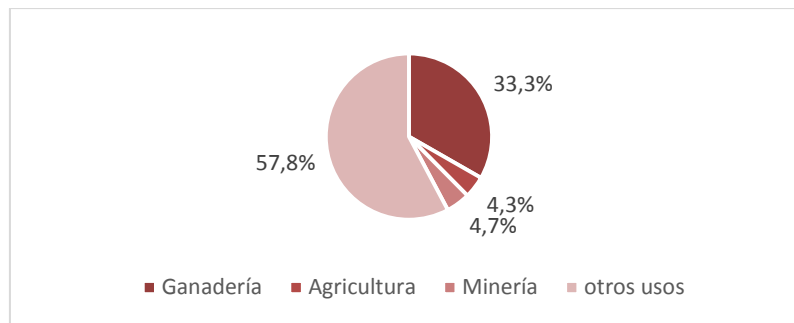
De esta manera, los datos antes presentados evidencian un panorama minero en evolución, considerando que solo un 23% de los 9291 Títulos mineros inscritos en el Registro Minero Nacional, se encuentran en etapa de explotación, en el corto plazo entraran en fase de explotación el 31%, considerando además los resultados del documento adelantado por La Unidad de Planeación Minero Energética & Universidad Industrial de Santander, solo un 0,49% del territorio nacional registra actividad minera.

Figura 1-7. Censo minero por grupo de mineral



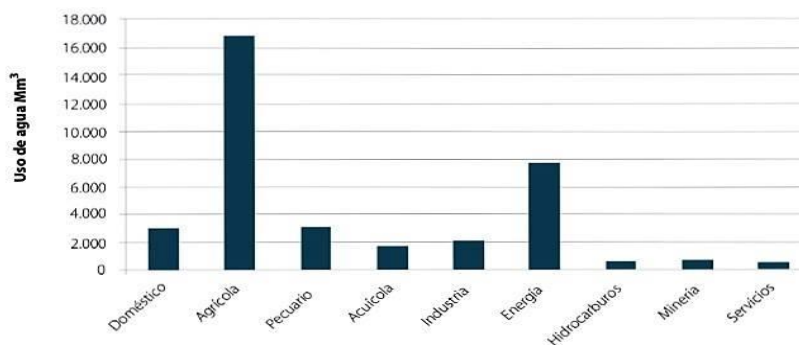
Fuente: Minas y Títulos Mineros (Unidad de Planeación Minero Energetica -UPME-, 2017)

Es importante considerar que parte de los títulos concesionados se encuentran inactivos o no presentan volúmenes de producción importantes, lo que pone a la actividad minera por debajo de los sectores agrícolas y ganaderos del país en el porcentaje de ocupación del suelo para el desarrollo de esta actividad económica, teniendo en cuenta que aproximadamente 38 millones de hectáreas se destinan a ganadería y 4.9 millones de hectáreas a la producción agrícola en el país, haciendo evidente además el impacto de la actividad ganadera sobre los conflictos de uso del suelo, considerando que la mitad del área destinada para ganadería tiene potencial agrícola (ver Figura 1-8) (Unidad de Planeación Minero Energetica & Universidad Industrial de Santander, 2014).

Figura 1-8. Uso del suelo en el país²⁰.

Fuente: Elaboración propia.

Considerando los usos del suelo presentados y la conflictividad que sobre ellos se genera, puede establecerse que actividades como la ganadería y la agricultura tienen gran incidencia en la problemática que sobre la potencialidad del suelo existe en el país, así mismo, presentan altos consumos de agua comparativamente con la actividad minera (ver Figura 1-9) y se caracterizan como uno de los cuatro factores determinantes en la deforestación en Colombia (ver Tabla 1-11) (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, 2011)

Figura 1-9. Uso total de agua Colombia

Fuente: (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, 2014)

²⁰ No se realiza una descripción más detallada del resto de usos del suelo, considerando que para el análisis se hace importante únicamente considerar la actividad agrícola y minera.

Tabla 1-11. Principales causas de la deforestación

Causa	Descripción
Agricultura	Expansión de la frontera agrícola. Competencia en producción.
Ganadería	Expansión de la frontera pecuaria. Principalmente asociado a la ganadería extensiva.
Minería	Efectos indirectos de la actividad por el desarrollo de infraestructura propia del desarrollo minero (vías)
Actores armados	Cultivos ilícitos.

Fuente: Elaboración propia basado en Análisis de tendencias y patrones espaciales de deforestación en Colombia (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-, 2011)

En este sentido, se evidencia la importancia de realizar un análisis más profundo que permita comparar de manera ponderada los impactos de las diferentes actividades económicas en relación con el uso del suelo.

Por otro lado, en materia de desarrollo minero y con el fin de promover la industria Colombia, a nivel nacional se definen estrategias que permitan adelantar proyectos mineros en áreas con características especiales tales como:

Áreas de Reserva Especial: Su base legal radica en lo establecido en el artículo 31 del Código de Minas, modificado por el artículo 147 del Decreto Nacional 019 de 2012 Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2012). Estas áreas se definen como aquellas que por motivos de orden social o económico, donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, por oficio o solicitud sean delimitadas y temporalmente no podrán ser objeto de nuevas propuestas. El objeto principal de esta delimitación está en adelantar estudios geológico-mineros que permitan establecer el potencial del mismo para el desarrollo de proyectos estratégicos de país.

La ANM ejerciendo su función de autoridad minera definida en el Decreto 4134 de 2011, y de conformidad con las Resoluciones 205 y 689 de 2013 y 309 y 709 de 2016, adelanta los tramites y procesos necesarios para declarar un área como de Reserva Especial, sin perjuicio de los títulos mineros vigentes.

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

Proyectos de minería especial. *Son proyectos mineros comunitarios que por sus características geológico-mineras posibilitan un aprovechamiento de corto, mediano y largo plazo. En estos casos, el Estado intervendrá, a través de la entidad estatal competente, en la capacitación, fomento, transferencia de tecnología, manejo ambiental, estructuración, desarrollo del proyecto minero y desarrollo empresarial de los mineros informales ya legalizados, de las empresas de economía solidaria y de las asociaciones comunitarias de mineros que allí laboren; en la asesoría de alianzas estratégicas, consorcios o compañías con el sector privado para las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, transformación y comercialización de los minerales existentes.*

Proyectos de reconversión. *Son proyectos en los cuales, dadas las características geológico-mineras y la problemática económica, social y ambiental, no es posible llevar a cabo el aprovechamiento del recurso minero. Estos proyectos se orientarán en el mediano plazo a la reconversión laboral de los mineros y a la readecuación ambiental y social de las áreas de influencia de las explotaciones. La acción del Gobierno estará orientada a la capacitación de nuevas actividades económicas, o complementarias a la actividad minera, a su financiación y al manejo social.*

Áreas de reserva para el desarrollo minero. Las áreas de reserva para el desarrollo minero se desarrollan en el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (ver Tabla 1-12).

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 áreas especiales que se encuentren libres. Estas áreas serán objeto de evaluación sobre su potencial minero, para lo cual se deberán adelantar estudios geológicos mineros por parte del Servicio Geológico Colombiano y/o por terceros contratados por la*

Autoridad Minera Nacional. Con base en dicha evaluación, esta Autoridad seleccionará las áreas que presenten un alto potencial minero.

Áreas de Reserva para la formalización: *La Autoridad Minera Nacional podrá delimitar áreas de Reserva Estratégica Minera para la formalización de pequeños mineros, sobre áreas libres o aquellas que sean entregadas a través de la figura de devolución de áreas para la formalización minera.*

Áreas de Reserva para el desarrollo minero-energético: *El Ministerio de Minas y Energía delimitará las zonas estratégicas para el desarrollo minero-energético en un término no mayor de doce (12) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. Estas zonas se declaran por un término de dos (2) años prorrogables por el mismo término y su objetivo es permitir el manejo ordenado de los recursos naturales no renovables propendiendo por la maximización del uso de los recursos ajustándose a las mejores prácticas internacionalmente aceptadas.*

Es importante acotar, que mediante sentencia 766 de 2015 (Corte Constitucional, 2015) , La Corte Constitucional dejó sin valor y efecto las Resoluciones 180241 (Ministerio de Minas y Energía, 2012), 0045 de 2012 (Ministerio de Minas y Energía, 2012) y la Resolución 429 de 2013 (Ministerio de Minas y Energía, 2013), proferidas por el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería, por medio de las cuales se delimitaron y declararon áreas estratégicas mineras en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, La Guájira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima, Vallé del Cauca, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada; cuya base para la decisión esta argumentada en la ausencia de la implementación del procedimiento de consulta previa y de obtención del consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas y afrodescendientes que habitan los territorios que fueron declarados y delimitados como áreas estratégicas mineras.

Tabla 1-12. Áreas de reserva especial

Mineral	Ubicación	Área (ha)	Declaratoria
Carbón	Municipio de Angelópolis, Departamento de Antioquia	39,65	Decreto 2200 de 2001 por el cual se delimitan zonas de reserva especial a que se refiere el artículo 31 del Código de Minas, Ley 685 de 2001.
Carbón	Municipio de Bochalema, Chinacota y Los Patios. Departamento de Norte de Santander.	437,5	Decreto 2200 de 2001 por el cual se delimitan zonas de reserva especial a que se refiere el artículo 31 del Código de Minas, Ley 685 de 2001.
Carbón	Municipios de Morales y Arenal. Departamento de Bolívar	837,5	Decreto 2200 de 2001 por el cual se delimitan zonas de reserva especial a que se refiere el artículo 31 del Código de Minas, Ley 685 de 2001.
Oro	Municipios de Montecristo y Arenal. Departamento de Bolívar	100	Decreto 2200 de 2001 por el cual se delimitan zonas de reserva especial a que se refiere el artículo 31 del Código de Minas, Ley 685 de 2001.
Oro	Municipios de Montecristo y Arenal. Departamento de Bolívar	100	Decreto 2200 de 2001 por el cual se delimitan zonas de reserva especial a que se refiere el artículo 31 del Código de Minas, Ley 685 de 2001.
Oro	Municipios de Alto del Rosario y Barranco de Loba. Departamento de Bolívar	400	Decreto 2200 de 2001 por el cual se delimitan zonas de reserva especial a que se refiere el artículo 31 del Código de Minas, Ley 685 de 2001.
Carbón	Municipios de Bochalema y Cúcuta. Departamento de Norte de Santander.	361,1	Decreto 2200 de 2001 por el cual se delimitan zonas de reserva especial a que se refiere el artículo 31 del Código de Minas, Ley 685 de 2001. Modificada Mediante Decreto 1494 de 2003 por el cual se delimitan unas zonas de reserva especial y se modifica el Decreto 2200 de 2001.
Oro	Municipio de Arenal. Departamento de Bolívar.	386,4	Decreto 1494 de 2003 por el cual se delimitan unas zonas de reserva especial y se modifica el Decreto 2200 de 2001.
Oro	Municipios de Montecristo y Tiquisio. Departamento de Bolívar.	100	Decreto 1494 de 2003 por el cual se delimitan unas zonas de reserva especial y se modifica el Decreto 2200 de 2001.
Oro	Municipio de Río Viejo. Departamento de Bolívar.	100	Decreto 1494 de 2003 por el cual se delimitan unas zonas de reserva especial y se modifica el Decreto 2200 de 2001.
Oro	Municipio de Río Viejo y Tiquisio. Departamento de Bolívar.	200	Decreto 1494 de 2003 por el cual se delimitan unas zonas de reserva especial y se modifica el Decreto 2200 de 2001.
Oro	Municipio de Tiquisio. Departamento de Bolívar.	49,7	Decreto 1494 de 2003 por el cual se delimitan unas zonas de reserva especial y se modifica el Decreto 2200 de 2001.

Mineral	Ubicación	Área (ha)	Declaratoria
Oro	Municipios de Segovia y Remedios. Departamento de Antioquia.	470,6	Decreto 1494 de 2003 por el cual se delimitan unas zonas de reserva especial y se modifica el Decreto 2200 de 2001.
Oro	Municipio de Quinchia. Departamento de Risaralda	585,3	Decreto 535 de 2006. Por el cual se delimita una zona de reserva especial a que se refiere el artículo 31 del Código de Minas, Ley 685 de 2001
Carbón	Municipio de Sardinata. Departamento de Santander.	2122,3	Decreto 1393 de 2006 Por el cual se delimita una zona de reserva especial a que se refiere el artículo 31 del Código de Minas, Ley 685 de 2001. Modificada por el Decreto 300 de 2008 y Modificada por la Resolución 0667 de 2014 Por la cual se levanta parcialmente el área de inversión del estado y se toman otras determinaciones.
Arcilla	Municipio de Raquira. Departamento de Boyacá	189,6	Decreto 371 de 2007 Resolución ejecutiva número 371 de 2007, por la cual se delimita un Área de Reserva Minera Especial en el municipio de Ráquira, departamento de Boyacá.
Carbón	Municipio de La Uvita. Departamento de Boyacá.	5812	Resolución 338 de 2007. por la cual se delimita una zona de reserva especial
Material es de Arrastre	Municipios de Puerto Boyacá, Puerto Triunfo y Puerto Nare. Departamento de Boyacá.	4999,2	Resolución 477 de 2007. Por la cual se delimita un Área de Reserva Especial en los municipios de Puerto Boyacá, departamento de Boyacá y Puerto Nare y Puerto Triunfo, departamento de Antioquia.
Arcilla	Municipio de Sogamoso. Departamento de Boyacá	385	Resolución 478 de 2007. Por la cual se delimita un Área de Reserva Especial en el municipio de Sogamoso, departamento de Boyacá.
Oro	Municipios de Arenal y Montecristo. Departamento de Bolívar.	1915,4	Resolución 476 de 2007 por la cual se delimitan unas zonas de reserva minera especial. Modificada mediante 227 de 2008 por la cual se modifica la Resolución 476 del 14 de diciembre de 2007.
Arcilla	Vereda Pirbua. Departamento de Boyacá.	394	Resolución 496 de 2008 Por la cual se delimita un área de reserva especial.
Oro	Municipio de Suarez. Departamento de Cauca.	1975,04	Resolución 333 de 2008 Por el cual se delimita una zona de reserva especial y se deroga la Resolución 424 de 2007.
Carbón	Municipio de Quinchia. Departamento de Risaralda	30	Resolución 199 de 2009 por la cual se delimita un área de reserva especial
Carbón	Municipios de Guacheta, Lenguaque, Villapinzon y Ventaquemada. Departamentos de Cundinamarca y Boyacá.	818,75	Resolución 210 de 2009 por la cual se delimita un área de reserva especial

Mineral	Ubicación	Área (ha)	Declaratoria
Carbón	Municipio de Jericó. Departamento de Boyacá.	609	Resolución 354 de 2009. Por la cual se delimita un Área de Reserva Especial en el municipio de Jericó, departamento de Boyacá.
Oro	Municipio de Llanada. Departamento de Nariño.	262,8	Resolución 125 de 2010 Por la cual se delimita un Área de Reserva Especial en el Municipio de la Llanada, Departamento de Nariño
oro	Municipios de Tisiquio y Río Viejo. Departamento de Bolívar	1042,5	Resolución 181714 de 2010 Por la cual se delimita un área de reserva especial, en los municipios de Tiquisio y Río Viejo, departamento de Bolívar
Oro	Municipio de San Martín de Loba. Departamento de Bolívar	440	Resolución 180123 de 2013 Por la cual se delimita el Área de Reserva Especial Pueblito Mejía, ubicada en el municipio de San Martín de Loba, Departamento de Bolívar modificada mediante Resolución 0341 de 2014 Se aclara y modifica la parte considerativa de la Res_180123_2012 emitida por el Ministerio de Minas y Energía mediante la cual declara un Área de Reserva Especial Pueblito Mejía en el municipio de San Martín de Loba, Departamento de Bolívar.
	Municipio de Socotá. Departamento de Boyacá.	257,11	Resolución 0716 de 2013 Por la cual se delimita un Área de Reserva Especial en el municipio de Socotá. Departamento de Boyacá
Arcillas y calizas	Municipio de San José de Miranda. Departamento de Santander.	123,5	Resolución 0413 de 2013 Se delimita y Declara un Área de Reserva Especial en el Municipio de San José de Miranda, Departamento de Santander
Carbón	Municipio de Sardinata. Departamento de Santander.	200,13	Resolución 0303 de 2012 Se Declara y Delimita un Área de Reserva Especial
Oro	Municipio de Remedios. Departamento de Antioquia	2311,57	Resolución 0091 de 2015 Por la cual Se Delimita un Área de Reserva Especial municipio de Remedios, Departamento de Antioquia
carbón	Municipio de Leguzaque. Departamento de Cundinamarca.	741,02	Resolución 0138 de 2014 Por la cual Se delimita un Área de Reserva Especial en el Municipio de Leguzaque, Departamento de Cundinamarca
Carbón	Municipio de Tasco. Departamento de Boyacá	87,33	Resolución 0137 de 2014 Por la cual Se Delimita un Área de Reserva Especial en el Municipio de Tasco, Departamento de Boyacá
Oro	Municipio de Remedios. Departamento de Antioquia	3256, 02	Resolución 0091 de 2015 Por la cual Se delimita un Área de Reserva Especial en el Municipio de Remedios, departamento de Antioquia

Mineral	Ubicación	Área (ha)	Declaratoria
Carbón	Municipios de Sardinata y Tibú. Departamento de Santander	6777,14	Resolución 0073 de 2015 Por la cual Se levanta parcialmente el Área de Inversión del Estado y se delimita un Área de Reserva Especial en los municipios de Sardinata y Tibú y se toman otras determinaciones modificada mediante Resolución 073 de 2015 Por la cual se modifica la Resolución No. 073 del 10 de Febrero de 2015
Cantera	Municipio de Belleza. Departamento de Santander	467,21	Resolución 0396 de 2014 Por la cual Se delimita un Área de Reserva Especial en el Municipio de La Belleza, Departamento de Santander
material de arrastre y/o construcción	Municipios de Pamplonita, Bachalema, Chinácota. Departamento de Norte de Santander	179,5	Resolución 0691 de 2015 Por la cual se delimita y declara un área de Reserva Especial en los municipios de Pamplonita, Bachalema, Chinácota, departamento de Norte de Santander
Piedra y materiales de construcción	Municipio de Sucre. Departamento de Santander	95,56	Resolución 0690 de 2015 Por la cual se delimita y declara un área de Reserva Especial en el Municipio de Sucre, departamento de Santander
Oro	Municipio de Norosí. Departamento de Bolívar	3912,88	Resolución 0646 de 2015 Por la cual se delimita y declara un Área de Reserva Especial en el municipio de Norosí Departamento de Bolívar
Sal	Municipio de Salina. Departamento de Casanare	59,5	Resolución 0610 de 2015 Por la cual se delimita y declara un Área de Reserva Especial en el municipio de la Salina, Departamento de Casanare
Carbón	Municipios de Tarso y Venecia. Departamento de Antioquia	86,7	Resolución 0550 de 2015 Por la cual se levanta parcialmente el Área de inversión del Estado, se delimita y declara un Área de Reserva Especial en los municipios Tarso y Venecia departamentos de Antioquia

Fuente: Elaboración propia basada en la información contenida en las Resoluciones enunciadas.

Proyectos mineros de interés nacional: Mediante Resolución 341 de 2013 de la ANM (Agencia Nacional Minera, 2013), se definen los criterios y procedimientos para la declaratoria de proyectos mineros de interés nacional, posterior a ello, mediante Resolución 592 de 2013 expedida por la ANM (Agencia Nacional Minera, 2013), se designan los primeros cuarenta (40) contratos dentro de dicha categoría (ver Tabla 1-13), definidos como aquellos que por su importancia en materia de generación de ingresos, impactos sociales y ambientales, deben ser vigilados y supervisados de manera centralizada.

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

Tabla 1-13. Proyectos mineros de interés nacional Resolución 592 de 2013

Nº	Contrato	Empresa titular	Mineral
1	001-1976, Asociación	Carbones del Cerrejón LLC	Carbón (Guajira)
2	089-2000, CEMT	Cerrejón Zona Norte S.A.	Carbón (Guajira)
3	RPP-11	Comunidad de el Cerrejón	Carbón (Guajira)
4	067-2001	Consorcio Cerrejón LLC - Cerrejón Zona Norte S.A.	Carbón (Guajira)
5	081-91	Consorcio Cerrejón LLC - Cerrejón Zona Norte S.A.	Carbón (Guajira)
6	146-97	Carbones del Cerrejón Limited	Carbón (Guajira)
7	GDI-081	CCX Colombia	Carbón (Guajira)
8	078-88	Drummond Ltd.	Carbón (Cesar)
9	283-95	Drummond Ltd.	Carbón (Cesar)
10	284-95	Drummond Ltd.	Carbón (Cesar)
11	144-97	Consorcio Drummond Ltd. - Drummond Coal Mining	Carbón (Cesar)
12	056-90	Drummond Ltd.	Carbón (Cesar)
13	109-90	Consorcio minero Unido S.A.	Carbón (Cesar)
14	132-97	Carbones El Tesoro S.A.	Carbón (Cesar)
15	285-95	Carbones de la Jagua S.A.	Carbón (Cesar)
16	DKP-141	Carbones de la Jagua S.A.	Carbón (Cesar)
17	HKT-08031	Carbones de la Jagua S.A.	Carbón (Cesar)
18	031-92	Norcarbón SAS	Carbón (Cesar)
19	044-89	C.I. Prodeco S.A.	Carbón (Cesar)
20	147-97	C.I. Colombian Natural Resources I SAS	Carbón (Cesar)
21	5160	C.I. Colombian Natural Resources I SAS	Carbón (Cesar)
22	GAK-152	C.I. Colombian Natural Resources III Suc. Colombia	Carbón (Cesar)
23	JDF-16002X	Geselca S.A. esp	Carbón (Córdoba)
24	070-89	Minas Paz del Río S.A.	Carbón (Boyacá)

Nº	Contrato	Empresa titular	Mineral
25	051-96M (GHBN-04)	Cerro Matoso S.A.	Níquel (Córdoba)
26	006-85M	Minas Paz del Río S A.	Mineral de hierro (Boyacá)
27	IH3-10001X	Exploraciones Pantanos de Colombia S.A.	Sulfuros polimetálicos (Pórfidos ricos en Cu y Mo) (Antioquia)
28	IH3-16001X	Cosigo Frontier Mining Corporation	Minerales de oro (Vaupés)
29	3452	Eco Oro Minerals Corp. Suc. Colombia	Oro, plata y demás concesibles (Santander)
30	0095-68	AUX Colombia	Oro, plata y demás concesibles (Santander)
31	GGF-151	Anglo Gold Ashanti Colombia	Oro, platino, zinc, cobre, molibdeno (Tolima)
32	EIG-163	Anglo Gold Ashanti Colombia	Oro, platino, zinc. cobre, molibdeno (Tolima)
33	EIG-166	Anglo Gold Ashanti Colombia	Oro, platino, zinc, cobre. molibdeno (Tolima)
34	GLN-09261	Anglo Gold Ashanti Colombia	Oro, platino zinc, cobre, molibdeno (Tolima)
35	HINM-01	Salinas Marítimas de Manaure - SAMA	Sal (Guajira)
36	DID-082	Brinsa S.A.	Sal (Cundinamarca)
37	HIQO-03	Colombiana de Sales y Minas Ltda. - Colsalminas	Sal (Cundinamarca)
38	HIQO-01	Colombiana de Sales y Minas Ltda. - Colsalminas	Sal (Cundinamarca)
39	HIQO-02	Salinas de Galeras SAS	Sal (Bolívar)
40	HIQL-01	Salcol S.A.	Sal (Meta)

Fuente: Resolución 592 de 2013

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

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

Distritos Mineros: Región cuya actividad económica principal es la explotación de uno o más minerales, con un volumen de producción importante y con potencial minero (ver Tabla 1-14) (Unidad de Planeación Minero Energética, 2004)

Tabla 1-14. Distritos mineros

Distrito Minero	Localización	Mineral
Frontino	Abriaquí, Anzá, Buriticá, Dabeiba, Frontino, Murindó, Mutatá y Urrao en el departamento de Antioquia. El Carmen de Atrato ubicado en el departamento del Chocó.	Oro, plata, platino, concentrados de cobre, yeso y mineral de manganeso.
Noreste antioqueño	Cabeceras de los municipios de Amalfi, Segovia, Remedios, Anorí, San Roque, Maceo, Caucasia, El Bagre, Zaragoza, Nechí, Tarazá y Cáceres.	Oro, plata, platino, arcillas y calizas.
Amaga-área metropolitana del valle de aburra	Amagá, Angelópolis, Fredonia, Venecia, Titiribí, Itagüí, Medellín, Bello, Copacabana y Girardota	Carbón y de materiales de construcción
Puerto Nare	Puerto Berrío, Puerto Triunfo, San Luis y Sonsón	Caliza
Oriente Antioqueño	La Unión, Carmen de Viboral, Rionegro y Abejorral.	Caolín y arcillas
Luruaco	Luruaco, Repelón y Puerto Colombia en el departamento de Atlántico y la de los municipios de Turbaná, Turbaco, Arjona y Cartagena en el departamento de Bolívar.	Caliza y materiales de construcción.
San Martín de Loba	San Jacinto de Achí, San Martín de Loba, Barranco de Loba, Río Viejo, Montecristo, Morales, Pinillos y Tiquisio, en el departamento de Bolívar	Oro
Santa Rosa	San Pablo, Simití y Santa Rosa del Sur, en el departamento de Bolívar	Oro
Muzu	Muzo, Quipama, San Pablo de Borbur, Maripí, Pauna, Coper, Otanche, La Victoria, Briceño y en el municipio de Yacopí en el departamento de Cundinamarca	Esmeraldas
Chivor	Chivor, Somondoco, Guateque, en el Departamento de Boyacá y en Gachalá y Ubalá en Cundinamarca.	Esmeraldas

Distrito Minero	Localización	Mineral
Paz de Río	Ibasosa, Nobsa, Corrales, Santa Rosa de Viterbo, Belén, Paipa, Duitama, Pesca, Firavitoba, Iza, Tópaga, Socha, Tasco, Socotá, Monguí, Jericó, Paz de Río, todos en el departamento de Boyacá.	Carbón, caliza, roca fosfórica y mineral de hierro.
Costa Pacífica Sur	Barbacoas, Maguí y Santa Bárbara (Iscuandé) en el departamento de Nariño y como también la existente en Guapi, López de Micay y Timbiquí en el departamento del Cauca. (Oro, plata y platino
Mercaderes	Almaguer, Balboa, Bolívar, Mercaderes y El Tambo en el departamento del Cauca	Oro y Plata.
La Llanada	Cumbitara, La Llanada, Los Andes, Mallama, Samaniego y Santacruz ubicados en el departamento de Nariño	Oro y Plata.
Marmato	Marmato y Supía en el departamento de Caldas y en el municipio de Quinchía, departamento de Risaralda	Oro y Plata.
La jagua de Ibirico	Chiriguaná, El Paso, La Jagua de Ibirico y Becerril.	Carbón
Montelibano	Buenavista, La Apartada, Montelíbano, Planeta Rica, Pueblo Nuevo y Puerto Libertador	Carbón, oro, plata y ferroníquel
Sabana de Bogotá	Bogotá D.C y en los municipios de Bojacá, Chía, Gachancipá, Guasca, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo y Tocancipá	Materiales de construcción y arcillas.
Zipaquirá	Cogua, Cucunubá, Guachetá, Lenguazaque, Sutatausa, Tausa, Zipaquirá y Samacá este último en departamento de Boyacá.	Carbón y sal.
Itsmina	Bagadó, Condoto, Istmina, Sipí y Tadó en el departamento del Chocó	Oro, plata y platino
Barrancas	Barrancas	Carbón
Zulia	Cúcuta, Chinácota, Chitagá, El Zulia, Los Patios, Pamplona, Salazar, San Cayetano, Sardinata, Tibú y Villa del Rosario	Carbón, roca fosfórica, caliza y arcilla
Vetas	Vetas y California del departamento de Santander.	Oro y Plata.
La Mesa de Los Santos	Curití, Los Santos, Villanueva y Zapatoca, en el departamento de Santander	Yeso y caliza
Ataco-Payande	Ataco, Chaparral, Coello, Coyaima, El Carmen de Apicalá, Espinal, Flandes, Guamo, Ibagué, Melgar, Rovira, Saldaña, San Luis y Valle de San Juan en el departamento de Tolima.	Oro, plata, yeso, Materiales de construcción, arcillas, feldespatos y calizas
Jamundi	Bolívar, Buenaventura, Buga, Bugalagrande, Caicedonia, Cali, Candelaria, El Dovio, Ginebra, Jamundí, Sevilla, Yumbo y Vijes en el departamento del Valle y Buenos Aires, El Tambo, Suárez y Puerto Tejada en el departamento del Cauca.	Oro, plata, caliza, materiales de construcción, magnesita, manganeso, bentonita y carbón

Fuente: Elaboración propia basado en Plan de infraestructura de transporte y portuaria para el desarrollo minero en Colombia (2004)

Conforme evidencia el anterior análisis y presentación de información, el Ministerio de Minas y Energía y sus diferentes niveles organizacionales, adelantan labores importantes

orientadas a la consolidación de un país minero; sin embargo, es evidente que no existe sinergia entre los diferentes niveles territoriales, evidenciado esto por ejemplo en que la declaratoria de diferentes áreas de interés minero violan normas de mayor jerarquía terminando dichos esfuerzos en declaratorias de inexequibilidad.

1.4 La Minería ilegal en el Territorio Colombiano.

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

El Artículo 159 del Código de Minas, define la Exploración y Explotación ilícita como aquella desarrollada sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de la propiedad; que atendiendo dicha situación a través de acciones por vía policiva el alcalde de cada jurisdicción adelanta el decomiso conforme lo establece el artículo 161 ibídem. Así mismo, la Ley 599 del 2000 por el cual se expide el Código Penal (Congreso de la República, 2000), establece la explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales como la actividad que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente, de esta manera, podrá incurrir en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Finalmente, la Autoridad ambiental conforme a lo establecido en la Ley 1333 de 2009 (Congreso de la República, 2009), podrá adelantar un proceso sancionatorio por los impactos ambientales y sobre los recursos naturales que genera dicha actividad.

Definido lo anterior, es importante establecer el límite que separa los tipos de minería ilegal en todos sus aspectos, considerando los términos acuñados mediante la Resolución 40599

de 2015 por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero (Agencia Nacional Minera, 2015).

La minería ilegal se define como aquella desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la Ley. También incluye trabajos y obras de exploración sin título minero. Incluye minería amparada por un título minero, pero donde la extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia. En virtud de ello se definen a continuación:

Minería de subsistencia: Minería desarrollada por personas naturales que dedican su fuerza de trabajo a la extracción de algún mineral mediante métodos rudimentarios y que en asocio con algún familiar o con otras personas generan ingresos de subsistencia.. Se denomina así a la explotación de pequeña minería de aluvión, más conocida como barequeo, y a la extracción ocasional de arcillas, en sus distintas formas, y los materiales de construcción.

Minería tradicional: La minería tradicional es aquella que se ha ejercido desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001, en un área específica en forma continua o discontinua, por personas naturales o grupos de personas naturales o asociaciones sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, en yacimientos minerales de propiedad del Estado y que, por las características socioeconómicas de estas y la ubicación del yacimiento, constituyen para dichas comunidades la principal fuente de manutención y generación de ingresos, además de considerarse una fuente de abastecimiento regional de los minerales extraídos. Esta minería es también informal y puede ser objeto de procesos de formalización a los que hacen referencia los artículos 31 y 257 de la Ley 685 de 2001, así como los programas de qué trata el Capítulo XXIV ibídem. Por lo anterior, se entiende que la minería tradicional es en sí misma, minería ilegal (cuando no cuenta con un título).

Adicionalmente, por fuera de los tipos de minería ilegal antes definidos y soportados por la norma se encuentra la minería criminal, adelantada por **grupos al margen de la Ley** que usualmente soportan la financiación de actividades ilícitas.

En Colombia es visible en muchas regiones la existencia de las actividades exploratorias y extractivas ilícitas, las fronteras con Perú, Brasil y Panamá se consolidan como los principales focos de minería ilegal y explotación ilícita de recursos naturales (Departamento

Nacional de Planeación, 2014). De esta manera como lo establece La Procuraduría General de la Nación (Procuraduría General de la Nación, 2011), la minería ilegal además de quebrantar la Ley tiene efectos sobre los ámbitos ambiental y económico, así mismo La Política Minera (Ministerio de Minas y Energía, 2016) consolida igualmente que el desarrollo de estas actividades tiene efectos nefastos para el ambiente, la sociedad y la economía del país, caracterizándose por el no pago de impuestos y regalías; empleo de menores de edad; financiación de grupos criminales; contaminación del medio ambiente y destrucción de ecosistemas, desarrollo antitécnico de los yacimientos, esterilizando recursos minero, generando además una imagen negativa del sector por asociación.

El censo minero adelantado entre 2010-2011, presenta un panorama desalentador frente a la titularidad minera en el país, estableciendo que del total de unidades mineras censadas en los 23 de 32 departamentos, un 63% correspondiente a 9.041 unidades mineras no cuentan con título minero, predominando estas en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cauca, Córdoba, Choco, La Guajira, Magdalena, Risaralda y Valle del Cauca.

De este se desprende además como resultado, que de las unidades mineras sin título un 92,6% no implementan ningún tipo de manejo ambiental, sumado a que de las unidades mineras con título un 47,1% no implementa así mismo ningún plan de manejo ambiental, dejando en evidencia el problema de fiscalización de la actividad que tienen las entidades mineras y ambientales involucradas, considerando como lo establecen Escobar & Martínez (Escobar & Marínez, 2014) que las labores de fiscalización se limitan contractualmente a las actividades mineras que se desarrollan bajo el amparo de títulos debidamente otorgados, lo cual implica que el conocimiento que el Estado colombiano tiene de la minería ilegal se limita únicamente a la que identifica accidentalmente durante la fiscalización de la actividad minera formal.

Para el año 2015, la defensoría del pueblo adelantó la construcción del documento “Minería sin control, un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos” (Defensoría del pueblo, 2015), cuya orientación principal es el ambiental, priorizando seis zonas del país donde existe confluencia de la actividad minera con la escasa presencia institucional, Antioquia (Cáceres, Caucasia, El Bagre, Zaragoza), Cauca (Suarez, Buenos Aires, Caloto y Santander de Quilichao), Chocó, Córdoba (Montelibano, Puerto Libertador, San José de Uré, Ayapel), Bolívar (Barranco de Loba, San Martin de loba, Hatillo de Loba.) y Caldas

(Marmato y Riosucio), como departamentos de interés para dicho análisis. Los resultados de estos estudios muestran un panorama problemático y desatendido, donde el principal afectado es el medio ambiente y los recursos naturales, así como las comunidades asentadas en estos territorios.

Según la Defensoría del Pueblo, la minería tradicional y de hecho en Colombia, presente en el 44% de los municipios del país, y que representa el 30% del total de las explotaciones mineras, ha sido desarrollada desde la época colonial por mineros que han transmitido sus conocimientos a sus descendientes y que han encontrado en esta actividad su única forma de subsistencia; en particular, en zonas con poca presencia de la institucionalidad del Estado (Defensoría del pueblo, 2010). Generalizando, en los seis departamentos evaluados por esta misma entidad en 2015, la actividad minera ilegal convive con la criminal, desarrollándose en zonas de difícil acceso y escasa presencia institucional, donde los grupos al margen de la Ley suplen la figura del Estado, dicha coexistencia ha llevado a catalogar a los mineros ilegales (de subsistencia y tradicional) como criminales, apelativo que genera malestar a pesar del entendido de que estas personas están incurso en el delito de explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, y, por consiguiente, en otros tipos y conductas punibles tipificadas, como el ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables, la contaminación ambiental y daños en los recursos naturales.

La minería de subsistencia y la minería tradicional usualmente se entienden como minería de pequeña escala, sin embargo los impactos que se generan se maximizan bajo el entendido de que en un territorio específico dicha actividad puede estar siendo desarrollada como es el caso de Riosucio, por una alta porción de sus habitantes, donde la actividad minera se lleva a cabo principalmente en el Resguardo indígena Cañamomo y Lomaprieta del pueblo Embera Chamí en la vertiente del río Cauca, en jurisdicción de los municipios de Riosucio y Supía, que cuenta con un área de 4.836 ha y un total de 24.068 indígenas, considerando la minería un renglón muy importante de su economía, así mismo, el caso del Departamento del Choco donde a la fecha de realización del estudio se registraban 527 unidades mineras, de las cuales el 99% no estaban legalizadas.

Sin embargo, es destacable el esfuerzo realizado por mineros informales que bajo el amparo del marco regulatorio vigente (al momento) han adelantado solicitudes de legalización y del Estado a través de la ejecución de programas de legalización y formalización.

De esta manera La Agencia Nacional Minera –ANM adelanta la ejecución de los siguientes programas:

- **Programa de Legalización de Minería de Hecho:** Programa creado en virtud del artículo 165 de la Ley 685 de 2001, reglamentado por el Decreto 2390 de 2002 (Agencia Nacional Minera, 2002), hoy compilado en el Decreto 1073 de 2015 , a través del cual se le concedió a los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, un término improrrogable de tres (3) años, contados a partir del 1 de enero de 2002, para solicitar que la mina o minas correspondientes les fueran otorgadas en concesión, llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se encuentre libre para contratar.
- **Programa de Formalización de Minería Tradicional:** Programa creado en virtud del artículo 12 de Ley 1382 de 2010, hoy declarada inexecutable conforme a la sentencia de la Corte Constitucional C- 366 de 2011, (Corte Constitucional, 2011) por el cual se otorgó oportunidad legal para que los explotadores, grupos y asociaciones que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional se acojan al mismo a fin de legalizar su actividad, siempre y cuando para el efecto cumplan con el lleno de los requisitos dispuesto en la Ley, cuyo marco normativo en materia a razón de la inexecutable de la anterior norma fue soportado por el Decreto 0933 de 2013 (Ministerio de Minas y Energía, 2013), donde se establecen los criterios de evaluación y trámite de las solicitudes radicadas al amparo de este programa de formalización de minería tradicional, finalmente se profirió el Decreto 1073 de 2015 “Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”, de esta manera las solicitudes de minería tradicional, que para el momento de la expedición del Decreto 0933 de 2013 se encontraban vigentes, pasaron a tramitarse según las disposiciones contenidas en el Decreto enunciado, hoy compilado en el Decreto 1073 de 2015.

Mediante los procesos de legalización adelantados por el Estado en los diferentes escenarios normativos antes descritos, se tienen los resultados presentados en la Tabla

1-15, con un 8,46% de solicitudes otorgadas la Defensoría del pueblo (2015) ha calificado el proceso como un fracaso.

Tabla 1-15. Procesos de formalización minera

Programa	Radicadas	Rechazadas	En estudio	Otorgadas
Programa legalización (Ley 141 de 1994)	3.006	S/I	S/I	900
Programa de legalización de minería de hecho. (Art. 165, Ley 685 de 2001).	3.395	2.809	225	361
Programa de formalización de minería tradicional (Ley 1382/10, Decreto 933 de 2013)	8.499	4.877	3.621	1
Total	14.900			1262

Fuente: (Defensoría del pueblo, 2015).

Sumado a esto en el informe de rendición de cuentas del 2016, la ANM presenta para los procesos de Legalización Minera de hecho a septiembre de 2016, 176 solicitudes vigentes, frente a las cuales se adelanta el procedimiento administrativo conforme a derecho, con el fin de determinar la viabilidad de continuar con el proceso de legalización. Adicionalmente, se suscribieron 15 Contratos de Concesión Minera con su respectiva inscripción en el Registro Minero Nacional a septiembre de 2016. Por otro lado, dentro del proceso de formalización de la minería tradicional a la misma fecha, se cuenta con 1656 solicitudes vigentes, las cuales están con el trámite de procedimiento administrativo suspendido esperando una decisión en firme por parte del Consejo de Estado referente a demanda de nulidad del Decreto 933 de 2013 radicada bajo el No. 11001-03-26-000-2014-00156-00.

Siguiendo la misma perspectiva el Gobierno Nacional, en el Plan de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (Congreso de la República, 2015), contempló en su artículo 19, mecanismos para el trabajo bajo el amparo de un título en la pequeña minería, los mecanismos de 1). subcontrato de formalización, reglamentado mediante el Decreto 480 de 2014, concebido como un negocio jurídico entre particulares, cuyo trámite no altera derechos del titular minero, pues es facultativo del titular participar en el proceso de formalización, 2). La devolución de áreas para la formalización minera.

De esta manera, ante los diferentes procesos de legalización ofertados por el Estado, la imposibilidad de algunos mineros para la formalización de su actividad se centra en:

- Insuficiente información cuantificable disponible de las actividades de exploración y explotación ilegales.

-
- Áreas traslapadas con títulos mineros otorgados por el Gobierno.
 - Presencia de actividad minera criminal realizada por grupos al margen de la Ley.
 - Las pretensiones de minorías frente a la declaratoria de áreas de reserva especial.
 - El traslape con zonas mineras de comunidades indígenas y negritudes.
 - Vinculación en labores de menores de edad como causal de rechazo de la solicitud.
 - Escaso acceso a las herramientas tecnológicas y a los sistemas de información geográfica.
 - Superposición con zonas de conservación ambiental.
 - Viabilidad técnica y ambiental
 - Incumplimiento de requisitos normativos
 - Inestabilidad jurídica, entre otros.

En este mismo sentido, atendiendo la necesidad de atacar la Minería Ilegal el Gobierno Nacional, ha adelantado acciones a través del fortalecimiento normativo, principalmente en lo que se refiere a la utilización de maquinaria para el desarrollo de la actividad:

- Decreto 2261 de 2012, Por el cual se establecen medidas para regular, registrar y controlar la importación de la maquinaria clasificable en las subpartidas 8429.11.00.00, 8429.19.00.00, 8429.51.00.00 8429.52.00.00, 8429.59.00.00, 8431.41.00.00, 8431.42.00.00 Y 8905.10.00.00 del Arancel de Aduanas, se dictan otras disposiciones para controlar el uso de maquinaria pesada e insumos químicos que puedan ser utilizados en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la Ley. La cual en general establece controles sobre la maquinaria para evitar que sea utilizada en actividades de explotación de minería ilegal. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo , 2012)
- Decreto 2235 de 2012 "Por el cual se reglamentan el artículo 60 de la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la Ley", mediante la cual se autoriza a la Policía nacional a destruir maquinaria pesada utilizada en actividades de exploración o explotación minera ilegal. (Congreso de la República, 2012)

Finalmente, el gobierno nacional tiene definidos los 4 pilares de acción que establece el Plan Nacional de Desarrollo Minero 2014-2018 (Unidad de Planeación Minero Energética, 2013), buscando obtener resultados más acertados frente a la atención de la problemática generada por la minería criminal:

- Consolidación de la Unidad Nacional de Intervención contra la Minería Criminal.
- Fortalecimiento del marco jurídico existente, a partir de la implementación de herramientas que faciliten la lucha contra este flagelo.
- Desarticulación de las organizaciones de tráfico de mercurio y materiales peligrosos utilizados en la minería criminal, así como de las organizaciones que desarrollan explotación ilícita en áreas protegidas excluibles de minería

2. Ordenamiento territorial

El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema (Gómez Orea D. , 2007)

Según Massiris (1997) la ordenación del territorio trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo. De igual manera la carta Europea de ordenación del territorio (CEMAT -Conferencia de Ministros responsables de Ordenación del Territorio, 1983) plantea como objetivos principales del ordenamiento del territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio, todos estos, objetivos claves que propenden por el desarrollo económico, humano y sostenible de los territorios.

El escenario hacia el cual apunta un territorio está definido ciertamente desde su planificación, según Gómez (Gómez Orea D. , 1994) distintas estrategias de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, implican usos, comportamientos y aprovechamientos del suelo que producen modelos diferentes de ordenación territorial. El ordenamiento territorial requiere de una distribución ordenada, acorde a la capacidad de acogida del territorio y sus recursos naturales, optimizando las interacciones entre las actividades, propendiendo por un sistema funcionalmente correcto, buscando hacer compatibles las actividades en tiempo y espacio, aproximando las complementarias y separando las incompatibles, obedeciendo a criterios de equilibrio, funcionalidad

complementariedad e involucrando ciertamente las decisiones tomadas por ámbitos superiores.

De esta manera, se visualiza la planificación y ordenación del territorio como una herramienta que pretende atacar los problemas generados por las actividades humanas escasamente organizadas y poco orientadas hacia la potencialidad del territorio y sus recursos naturales. Para ello se parte de la idea de que el sistema territorial requiere de regulación y control, funciones que corresponden a la institucionalidad partiendo del análisis de las posiciones de los actores implicados, buscando así tener escenarios concertados que serán más acertados partiendo de un conocimiento profundo del contexto territorial.

2.1 La organización del Estado colombiano.

Como lo establece García (García García, 2008) el Estado Colombiano inicio un proceso de modernización desde la década de los 60, buscado reformar el modelo centralista de gobierno, tendiente a optimizar la calidad y cobertura de la prestación de los servicios públicos y estrechar la relación entre los ciudadanos y sus gobernantes, cediendo parte del control político, fiscal y administrativo a las entidades territoriales.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 1 define al país como un “Estado social de derecho organizado en forma de Republica unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entes territoriales, democrática, participativa y pluralista...” donde prevalece el interés general sobre el particular. Estableciendo como uno de los fines del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. Definiendo como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y para la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio.

Así mismo, la Constitución define a los municipios como entidad fundamental de la división político-administrativa a la cual le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio bajo la función de los concejos municipales de reglamentar los usos del suelo y

dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Mediante la Constitución Política de Colombia se da fuerza a un proceso de descentralización del gobierno definiendo competencias en los diferentes niveles territoriales, donde posteriormente dada la importancia del nivel municipal, mediante las Leyes 136 de 1994 (Congreso de la República, 1994)²¹, 489 de 1998²² (Congreso de la República, 1998) y 1551 de 2012²³ (Congreso de la República, 2012), se adelantan los procesos de modernización a la organización y funcionamiento de los dichos entes.

Conforme a la Ley 1454 de 2011 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, y de acuerdo con la instrucción dada en la Constitución, se define la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

De esta manera, la Ley 1551 de 2012 , la cual define el régimen de los municipios, presenta en su artículo 4 como principios de la competencia de los municipios a) la **Coordinación** indicando a las autoridades municipales que al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles y b) **Concurrencia** donde los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas. Haciendo principal énfasis en que las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal. c) **Subsidiariedad**, donde la Nación y las entidades territoriales se apoyaran en el ejercicio de sus competencias cuando no se cuente con la

²¹ Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

²² Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

²³ Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

capacidad para ejercerlas. d) **Complementariedad** en la prestación de servicios y el desarrollo de proyectos locales e) **Eficiencia**, garantizando mayores beneficios sociales, económicos y ambientales de las inversiones realizadas. f) Responsabilidad y transparencia g) **Participación** de los ciudadanos en lo público a través de ejercicios de concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que los afectan.

En el mismo sentido el Decreto extraordinario 1222 de 1986²⁴ (Congreso de la República, 1986) el cual define el código de régimen departamental, posteriormente modificado mediante la Ley 617 del 2000²⁵ (Congreso de la República, 2000), establece como funciones de los departamentos a) Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social y de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos. b) Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación, en las condiciones que prevean las delegaciones que reciban y los contratos o convenios que para el efecto celebren. c) Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes. d) Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las Leyes señalen. e) Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias por la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales. f) Cumplir las demás funciones administrativas y prestar los servicios que les señalen la Constitución y las Leyes.

En la actualidad la caracterización de los departamentos y distritos se encuentran definidos en la Ley 1551 de 2012 sin modificar los parámetros contemplados en la Ley 617 de 2000, que establece categorías según el tamaño de la población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica, bajo estos parámetros los

²⁴ Decreto 1222 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental

²⁵ Ley 617 del 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional

municipios se agrupan tal como se establece en la Tabla 2-1 (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Tabla 2-1. Categorización municipal.

Categoría Ley 1551 de 2012	Número de municipios	%	Categoría Ley 617 de 2000	Número de municipios	%
Grandes	27	2%	Especial	6	1%
			Primera	18	2%
Intermedios	63	6%	Segunda	17	2%
			Tercera	22	2%
			Cuarta	27	2%
Básicos	1011	92%	Quinta	33	3%
			Sexta	978	89%

Fuente: Elaboración propia basado en Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender a las entidades territoriales Colombianas (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Bajo este escenario un 92% de los municipios se encuentran bajo categoría de básicos (quinta y sexta), aspecto que disminuye la utilidad de estas categorías para impulsar tratamientos diferenciados desde la políticas públicas nacionales.

En aras de incrementar la asertividad de dicha clasificación, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) presentó en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, una alternativa que incluye variables que analizan con mayor profundidad y mayor detalle las condiciones municipales y departamentales, incorporando criterios de funcionalidad urbana-regional²⁶, dinámica económica²⁷, calidad de vida²⁸, medio ambiente²⁹, seguridad³⁰ y desempeño

²⁶ Población municipal, Porcentaje de población rural, Promedio de crecimiento poblacional, Densidad poblacional, Pertenencia a sistemas de ciudades.

²⁷ Valor agregado municipal, Ingresos municipales, Penetración de internet, Disparidades económicas

²⁸ Índice de pobreza multidimensional-IPM municipal

²⁹ Área de bosques municipal, Inversión per cápita del Sector ambiental

³⁰ Homicidios por 100mil habitantes, Secuestros por 100mil habitantes, Hurto por 100mil habitantes, Área de cultivo de coca

institucional³¹, teniendo el siguiente resultado que se presenta en la Tabla 2-2 y Tabla 2-2 (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Tabla 2-2. Categorización tipología municipal (PND)

Tipología Municipal	Entorno de desarrollo	Cantidad	Porcentaje
A	Robusto	5	0,5%
B	Robusto	63	5,7%
C	Intermedio	158	14,4%
D	Intermedio	261	23,7%
E	Intermedio	293	26,6%
F	Temprano	209	19,0%
G	Temprano	111	10,1%
Total general		1100	100%

Fuente: Elaboración propia basado en Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender a las entidades territoriales Colombianas (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Bajo dicha clasificación se establecen tres categorías para los niveles de municipio: Robusto (6,2%), Intermedio (64,7%) y Temprano (29,1%).

Tabla 2-3. Categorización tipología departamental (PND)

Tipología Municipal	Entorno de desarrollo	Cantidad	Porcentaje
A	Robusto	2	6,1%
B	Robusto	4	12,1%
C	Intermedio	7	21,2%
D	Intermedio	14	42,4%
E	Temprano	6	18,2%
Total general		33	100%

Fuente: Elaboración propia basado en Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender a las entidades territoriales Colombianas (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

³¹ Desempeño fiscal municipal, Requisitos legales municipales.

En este mismo sentido, se establecen tres categorías para los niveles departamentales: Robusto (18,2%), Intermedio (63,6%) y Temprano (18,2%).

Dicha definición aterriza en un nivel superior la categorización de los departamentos y municipios, involucrando variables que consideran con un nivel mayor certeza la heterogeneidad de los territorios, permitiendo así que accedan a recursos que permitan atender en teoría con mayor asertividad sus necesidades.

Sin embargo, la homogeneidad en la categorización sigue estando presente, se agrupan en solo 7 categorías un total de 1100 municipios y en 6 categorías los 33 departamentos, cuyas condiciones en el ejercicio varían y no son constantes o comparables con las de otros, en este sentido, podrán visibilizarse municipios o departamentos que funcionan con recursos similares pero que varían notablemente en las necesidades que deben atender.

De esta manera, los municipios más ricos en recursos naturales renovables y no renovables no siempre contarán con los recursos económicos para planificar su desarrollo, generando brechas entre la explotación y conservación de los mismos. En el ejercicio únicamente se involucra la variable asociada a la cobertura de bosque, sin embargo, no existe un detalle que permita involucrar en dicho análisis la potencialidad de sus coberturas (protección, producción, protectora-productora), así mismo, los recursos mineros, agrícolas y pecuarios no son considerados dejando por fuera un importante ítem de evaluación que permitiría para el caso definir las características y vocación de un territorio específico, permitiendo la formulación de políticas sectoriales más asertivas partiendo de un conocimiento profundo del territorio.

A pesar de considerar como se planteó anteriormente que las variables involucradas son insuficientes frente al conocimiento detallado de las potencialidades y necesidades de un territorio específico, dicha categorización podría considerarse como el punto de partida para el ejercicio de la planificación de los territorios, ya que su fin último se enmarca en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a las necesidades propias del territorio.

2.2 El ordenamiento territorial en Colombia

El ordenamiento territorial, como técnica de planificación es relativamente nuevo en Colombia (Vélez Restrepo , Agudelo Patiño, & Vélez Rueda, 2013); sin embargo, en el país, desde el año 1947 se trabaja en la planificación y ordenación del territorio; como lo plantea Massiris (Massiris Cabeza, 1999) tal vez es a partir de la formulación y aprobación de la Ley 188 de 1947³² (República de Colombia, 1947), cuando los municipios inician su proceso de planificación con el levantamiento de un plano regulador del desarrollo básicamente ordenando usos del suelo, posterior a ello numerosas normas han dado pie para que los entes territoriales planifiquen y ordenen su territorio, siempre con una perspectiva de maximizar el uso y ocupación del mismo, considerando los recursos naturales como soporte de las actividades humanas.

Después de un proceso evolutivo de la normatividad en materia de ordenamiento territorial, inicialmente con la Ley 09 de 1989³³ que ocupaba básicamente el concepto de planes de desarrollo municipales modificada posteriormente mediante la Ley 388 de 1997³⁴ (Congreso de la República, 1997) aparecen los lineamientos detallados para la construcción de los planes de ordenamiento territoriales municipales, adicional a esto, es claro que el concepto de ordenamiento territorial ha ido fortaleciéndose incluyendo dentro de su concepción como lo menciona Gómez Orea (Gómez Orea D. , 1994), tres facetas complementarias: el análisis territorial o interpretación de la estructura y funcionamiento del sistema territorial (medio físico, asentamientos humanos e infraestructuras), la Planificación territorial o diseño del modelo territorial futuro y el curso de acción para conseguirlo y de la gestión territorial o conducción del sistema territorial.

A pesar que desde los años 40 se dieron los primeros pasos hacia el ordenamiento del territorio, solo hasta la Ley 9 de 1989 (Congreso de la República, 1989), llamada de

³² Ley 188 de 1947 Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones

³³ Ley 09 de 1989 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

³⁴ Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

reforma urbana, por primera vez se estableció que los municipios de ciertas características deberían adoptar planes que se encontraran acordes con las políticas de los niveles nacional y departamental, lo cual implicó un enorme avance ya que hacía necesario establecer procesos de coordinación y cooperación (García García, 2008), como se mencionó anteriormente dicha Ley ocupaba básicamente planes de uso del suelo orientados al ordenamiento de las actividades económicas y del espacio público.

En este mismo sentido la Constitución Política de Colombia, en su artículo 313 define como parte de las competencias de los concejos municipales reglamentar los usos del suelo, por otro lado, el Ministerio de Medio Ambiente conforme lo establece la Ley 99 de 1993 tiene como función dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente, definiendo esta última como una función orientada al ordenamiento ambiental del territorio.

El ejercicio de ordenar un territorio ha representado un esfuerzo bastante amplio para la política y la institucionalidad colombiana, así como de la población presente en el territorio objeto de planificación, teniendo en cuenta que un proceso de ordenación debe ser democrático, sistémico, dinámico, prospectivo, global, funcional, continuo, cíclico y flexible, así como secuencial e iterativo incluyendo dentro de sus fases el análisis territorial, la planificación territorial y la gestión territorial (Gómez Orea D. , 1994). Su desarrollo debe considerar el medio físico como equivalente del territorio; siendo este soporte de las actividades humanas, como fuente de recursos naturales y receptor de residuos (Gómez Orea D. , 1994), para efectos de la ordenación territorial debe entenderse y analizarse en términos de relación con las actividades productivas y de desarrollo humano.

De esta manera, el ordenamiento del territorio carga dentro de su concepción elementos del poder político, económico y legislativo del país, sumado a la carga social de quienes reclaman participación en los procesos de ordenación orientada a los intereses propios del territorio, generando movilizaciones ciudadanas que reclaman un ordenamiento del territorio autónomo, no obedeciendo así propiamente a las necesidades de desarrollo del

país sino de territorios específicos, atendiendo a las necesidades propias del escenario de ordenamiento.

En este sentido, la Constitución Política de 1991, al considerar el proceso de ordenamiento territorial como política de Estado e instrumento de planificación, estableció como elementos constitutivos del proceso: el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, la puesta en marcha de formas de participación democrática y la intervención del Estado en la racionalización de la economía con fines de desarrollo armónico y equitativo, de tal forma que se garanticen oportunidades, bienes, servicios y el desarrollo de estrategias y orientaciones de política económica, social y ambiental, que aseguren el adecuado desempeño de las entidades territoriales.

Por su parte, la Ley 136 de 1994 en su artículo 3° sobre Régimen Municipal facultó a los municipios para ordenar el desarrollo de su territorio, así como para planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, todo esto orientado por el Plan de Desarrollo Municipal, en virtud de ello, la Ley 152 de 1994³⁵ (Congreso de la República, 1994) que establece el Sistema Nacional de Planificación, señala que los municipios contarán, además del Plan de Desarrollo, con un Plan de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las disposiciones sobre la materia, orientado su desarrollo por el Gobierno Nacional y Departamental.

Para el año 1997, aparece en Colombia la Ley 388 denominada Ley de desarrollo territorial presentada como el conjunto de lineamientos para la planificación y ordenación del territorio, posterior a su expedición los entes municipales dieron inicio a la construcción y desarrollo de sus planes de ordenamiento territoriales³⁶, a pesar de su inexperiencia en la aplicación del procedimiento.

La Ley 388 de 1997 en su artículo 5° define el ordenamiento territorial como “un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por

³⁵ Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

³⁶ Entendido Planes de Ordenamiento territorial como Esquemas de Ordenamiento territorial, Planes Básicos de ordenamiento territorial y Planes de Ordenamiento municipal de acuerdo con la configuración de cada una de las unidades territoriales (municipios).

los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”, en el mismo sentido, presenta en el artículo 12 como requerimiento de un plan de ordenamiento territorial el contener las políticas relacionadas con la ocupación, el aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de recursos naturales, la indicación de las áreas de reserva y las medidas para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales y la defensa del paisaje; las áreas de riesgo para la localización de asentamientos humanos, y la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión, con base en los lineamientos institucionales ambientales y metropolitanos, cuando corresponda. (Vélez Restrepo , Agudelo Patiño, & Vélez Rueda, 2013).

Posterior a esto, la Ley 1454 de 2011³⁷ (Congreso de la República, 2011), formulada atendiendo un requerimiento de orden constitucional, define el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia. Esta define como fin último del ordenamiento territorial promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses.

De esta manera, el ordenamiento del territorio propende por el fortalecimiento del poder de decisión que sobre sus propios territorios tengan los gobiernos centrales. En última

³⁷ Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

instancia, el ordenamiento territorial empodera a las comunidades invitándolas a una construcción colectiva con reconocimiento del entorno.

Por otro lado, la Constitución Política de Colombia establece en su artículo 2 como fin esencial del Estado servir a la comunidad y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, posibilitando a la sociedad civil de participar en la toma de decisiones que modifiquen o afecten sus condiciones de vida, afirmación que abre una puerta a la tan nombrada licencia social, teniendo como base la existencia del proceso de reglamentado consulta previa a pueblos tribales soportado normativamente por el artículo 330 de la Constitución Política, los artículos 6 y 7 de la Ley 21 de 1991³⁸ (Congreso de la República, 1991), el artículo 76 de la Ley 99 de 1993³⁹ (Congreso de la República, 1993) , el Decreto 1320 de 1998⁴⁰ (Ministerio del Interior, 1998), el artículo 9 del Decreto 2613 de 2013⁴¹ (Ministerio del Interior, 2013), y las Directivas Presidenciales 01 de 2010⁴² (Presidencia de la República, 2010) y 010 de 2013⁴³ (Presidencia de la República, 2013), considerando la prevalencia de sus derechos sobre los minerales. De esta misma manera, respecto a la participación de las comunidades la Ley 388 de 1997 establece que el Estado deberá fomentar la **concertación** entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, garantizando la participación de los pobladores y sus organizaciones , este ejercicio de concertación tiene por objeto el empoderamiento y apropiación de las acciones que desencadene la toma de decisiones sobre el ordenamiento, haciendo como propias las decisiones tomadas sobre los usos que se establezcan para el suelo y el subsuelo en su propio territorio.

³⁸ Ley 21 de 1991 Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989

³⁹ Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

⁴⁰ Decreto 1320 de 1998 Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.

⁴¹ Decreto 2613 de 2013 Por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa

⁴² Directiva Presidencial 01 de 2010 Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales.

⁴³ Directiva Presidencial 10 de 2013 Guía para la realización de consulta previa.

Atendiendo estas consideraciones la Ley establece como escenarios de participación ciudadana la interposición del derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, considerando cada una de estas como herramientas adecuadas y efectivas para la toma de decisiones frente a la pertinencia de autorizar la actividad minera en sus territorios conforme a los usos del suelo considerados en los Planes de Ordenamiento del territorio.

Considerando los anteriores planteamientos, dentro de los procesos de ordenamiento del territorio deben entenderse como interesados tres actores principalmente, el Estado, los entes territoriales y finalmente la ciudadanía. De esta manera, la legislación Colombiana define un papel y un alcance en la participación de cada uno de ellos, generando inclusive conflictos en la toma de decisiones al establecer competencias que van en contravía unas de otras.

La Ley 388 de 1997, incluyó en su contenido la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio a cada uno de los niveles político administrativos; sin embargo, para el año 2000, a través de la sentencia C-795 (Corte Constitucional, 2014) fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional los artículos de la Ley que determinaban dicha distribución de competencias, argumentando que una Ley ordinaria no debe reglamentar lo que la Constitución reservó para una Ley orgánica. Sin embargo, no se desconoce la fortaleza de la norma en la incorporación del territorio como factor de desarrollo, realzando la importancia de los escenarios de participación de cada uno de los niveles político administrativos, orientados al cumplimiento de un objetivo de desarrollo común el ordenamiento equilibrado y sostenible del territorio (Secretaría técnica Comisión de Ordenamiento territorial, 2013)

En virtud de ello, la Ley 1454 de 2011, estableció las competencias en materia de ordenamiento sobre los diferentes niveles territoriales:

1. De la Nación

- Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
- Localización de grandes proyectos de infraestructura.

-
- Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
 - Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
 - Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
 - La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
 - Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente Ley.

2. Del municipio

- Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
- Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las Leyes.
- Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

3. De los departamentos

- Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
- Orientar la localización de la infraestructura físico-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
- Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

- En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.
- La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un área metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia de los principios para el ejercicio de las competencias, establecidos en la presente Ley.
- Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente

4. De los Distritos Especiales

- Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.
- Organizarse como áreas metropolitanas, siempre que existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de dicha característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado por medio de la racionalización de la prestación de sus servicios y la ejecución de obras de interés metropolitano.
- Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.

De esta manera, la distribución jerárquica de las competencias en materia de ordenamiento del territorio en el ámbito gubernamental sigue encabezada por la Nación, buscando generar sinergia entre cada uno de los papeles que juegan los subsiguientes niveles y concordancia entre las diferentes políticas formuladas.

Los papeles que desempeñan cada uno de los actores apuntan al cumplimiento del principal objetivo del ordenamiento del territorio promoviendo *la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes* (Ley 338 de 1997, art. 1º).

Por otro lado, un papel sumamente importante en la toma de decisiones sobre el uso del suelo, en lo concerniente a los Planes de Ordenamiento territorial, lo juegan las autoridades ambientales competentes.

5. La Autoridad ambiental.

Dentro de la competencia de la autoridad ambiental, se definen claramente como obligaciones para la aprobación de los Planes de ordenamiento territorial, exclusivamente su énfasis, como lo define el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 “en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos...”

Adicionalmente, existen tres actores no gubernamentales que tienen influencia de manera directa sobre la toma de decisiones frente al ordenamiento del territorio, para el caso frente al ordenamiento minero del territorio, se definen como la industria y la sociedad civil, ya sea organizada o no y la academia.

5. La Sociedad Civil

Referente al ordenamiento territorial, la Ley 388 exclusivamente en su artículo 4, reafirma la necesidad que tienen los elementos de ordenación del territorio, de contar con los escenarios de participación y concertación democrática en los siguientes escenarios “...*derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la Ley y sus reglamentos*”, para ello se desarrollará el procedimiento contenido en los artículos 4, 22,23 y 24 de la norma.

De esta manera, se definen como funciones de la sociedad civil en el ordenamiento del territorio, las siguientes:

- Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro

zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.

- Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.
- Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.

6. La Industria

En la formulación de los Planes de ordenamiento territoriales, la administración municipal solicitará la opinión de los gremios económicos respecto del contenido del documento final, y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas, por entre otros, la industria, procediendo a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan (artículo 24, Ley 388 de 1997).

7. La Academia

La importancia de la academia en la toma de decisiones frente a la ocupación territorial es evidente, los laboratorios, observatorios, investigaciones y profundizaciones en temas territoriales, recaen en su mayoría sobre la academia, de esta manera, se consolida como un actor clave en la toma de decisiones frente el ordenamiento territorial.

Finalmente, los procesos de elaboración, revisión y ajuste de los Planes de ordenamiento territorial, deberán adelantarse en resumen bajo los condicionantes que establece la Ley la Ley 388 de 1997, modificada por las Leyes 507 de 1999 y 902 de 2004 y reglamentada por el Decreto 1077 de 2015, así como lo dispuesto en las Leyes 1454 de 2011 y 1551 de 2012.

El desarrollo de Planes de ordenamiento territorial que involucren todos los escenarios de participación de los actores antes definidos, podrá esperar surtir con éxito las fases de diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación a que se refiere la Ley.

Considerando la participación de los diferentes niveles antes definidos, el ordenamiento del territorio deberá considerarse como un escenario de construcción participativo y pluralista, bajo este entendido, el ordenamiento del territorio será una herramienta construida por todos y para todos.

2.3 El ordenamiento territorial ambiental

La Ley 99 de 1993 en su artículo 7° introduce el termino de ordenamiento ambiental del territorio entendido como "...la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible".

Podría parecer un pleonasma hablar de ordenamiento ambiental del territorio, considerando que necesariamente el hecho de ordenar un territorio debe considerar la planificación de las actividades humanas bajo el principio de desarrollo sostenible, es decir, incluir dentro de su construcción los elementos constitutivos del medio ambiente, donde el territorio se constituye así en el elemento integrador y estructurante de los objetivos y políticas públicas, al igual que de la acción y gestión que sobre él ejercen los actores sociales y económicos, quienes con sus dinámicas configuran y reconfiguran los espacios geográficos del territorio (Ministerio del Medio Ambiente, 1998) en este sentido, los planes de ordenamiento territorial consideran la dimensión ambiental como un eje transversal, admitiendo que el objeto de trabajo en los POT es lo físico espacial, el territorio como espacio de poder; su ordenación y manejo en función de la interacción de lo social, lo económico, lo ambiental y lo político-administrativo; sin ser por lo tanto planes orientados a la gestión ambiental como el todo (Vélez Restrepo , Agudelo Patiño, & Vélez Rueda, 2013)

Márquez (Márquez , 1997) define el ordenamiento ambiental del territorio como parte del conjunto de acciones instrumentales de la política ambiental y se constituye en la herramienta fundamental para la planificación y la gestión ambiental nacional, regional y local, tendiente a garantizar la renovabilidad del capital natural, prevenir el deterioro de los ecosistemas de mayor valor por sus servicios ecológicos indispensables para el desarrollo nacional, proteger la biodiversidad y la diversidad cultural y fortalecer y consolidar la presencia internacional del país de acuerdo con las prioridades e intereses nacionales.

La demanda por el uso del suelo a menudo crea rupturas en las comunidades, en materia cultural y de arraigo, adicionalmente, se generan conflictos entre actividades productivas que posiblemente estén concebidas en un escenario de incompatibilidad, generando impactos tan amplios sobre los recursos naturales que limitan el desarrollo de otras actividades humanas; minimizar los impactos ambientales es una meta importante para todas las industrias que desean contribuir en el desarrollo sostenible (Hilson & Murck, 2000).

Dourojeanni (Dourojeanni, 1993) plantea el desarrollo sostenible como una pretensión de enlazar el plano económico, el plano social y el plano físico, concebidos como crecimiento económico, equidad y sostenibilidad ambiental; bajo esta perspectiva el ordenamiento y planificación del territorio tiene como objetivo diseñar y aplicar sistemas de gestión territoriales capaces de fomentar y conciliar estos objetivos.

En Colombia para el año 1998 el Ministerio de ambiente a través de su oficina asesora de ordenamiento ambiental publica el documento denominado “lineamientos para la política nacional de ordenamiento ambiental del territorio”, este documento plantea cuatro grandes conflictos del ordenamiento ambiental del territorio 1. Los usos insostenibles del territorio y la transformación de ecosistemas. 2. El crecimiento urbano. 3. La nueva ocupación de áreas de alto valor ecosistémico y cultural. 4. El deterioro y la disminución de la oferta hídrica, agrupados como situaciones de afectación a los recursos naturales y el medio ambiente; vale la pena resaltar que todos ellos se relacionan directa o indirectamente con el desarrollo de la industria minera considerando esta como un uso del suelo determinante para definir las compatibilidades.

A partir de ese diagnóstico se establecen lineamientos que buscan responder a la problemática presente en el territorio nacional, expresada en el deterioro de las principales funciones ambientales que éste cumple para el desarrollo sostenible, los objetivos principales de este plan rector son: disminuir los procesos de migración y ocupación insostenible hacia áreas de alto valor ecosistémico y cultural, identificar, promover y establecer usos sostenibles del territorio y los recursos naturales, en áreas rurales transformadas, promover procesos de crecimiento y desarrollo sostenible en el sistema de asentamientos humanos del país, para mejorar la calidad de vida de la población, disminuyendo los impactos negativos generados a escala internacional, nacional y local en el territorio, y por último, promover la recuperación, mantenimiento y uso sostenible de la oferta hídrica, como factor fundamental en la orientación del proceso de ocupación y uso del territorio.

Los procesos de uso y ocupación del territorio como ya se ha mencionado deben considerar los impactos y las implicaciones generadas sobre los ecosistemas, el ordenamiento ambiental del territorio hace parte integral del ordenamiento territorial, estableciendo una síntesis en la dinámica de los ecosistemas, una valoración de los principales conflictos y potencialidades y las diferentes alternativas de uso y ocupación en vías al desarrollo sostenible.

En este sentido, la promulgación de normas en materia ambiental orientadas al ordenamiento del territorio, abarcan un amplio espectro de acción, partiendo de un eje estructurador cargado a la Ley 99 de 1993, es a partir de este punto, donde el Estado colombiano atiende el derecho de todos los ciudadanos a gozar de un ambiente sano y define la estructura que permite garantizar dicho derecho, sin olvidar claro está el histórico normativo en materia contenido en el Decreto Ley 2811 de 1974 (Presidencia de la República, 1974) Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, donde se define la preservación y manejo de los recursos naturales de utilidad pública e interés social.

Partiendo de los principios contenidos en las normas antes citadas, el ordenamiento territorial deberá enmarcar su formulación y desarrollo bajo el escenario prioritario de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, en este sentido la Ley 388 de 1997, establece en su artículo 10 los determinantes ambientales orientados a la

conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, y la prevención de amenazas y riesgos naturales. Frente a ello, en materia de ordenamiento territorial minero deberán involucrarse las restricciones que define la normatividad ambiental principalmente en lo que se refiere a las áreas de exclusión minera.

Por su parte, en materia de ordenamiento rural, el Decreto 3600 de 2007 por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones (Presidencia de la República, 2007), define lo concerniente al uso y ocupación de dicho suelo, definiendo su importancia como lugar de desarrollo principal de las actividades mineras.

En conclusión el ordenamiento ambiental del territorio hace parte del conjunto de acciones instrumentales de la política ambiental y se constituye en la herramienta fundamental para la planificación y la gestión ambiental nacional, regional y local, tendiente a garantizar la renovabilidad del capital natural, prevenir el deterioro de los ecosistemas de mayor valor por sus servicios ecológicos indispensables para el desarrollo nacional, proteger la biodiversidad y la diversidad cultural y fortalecer y consolidar la presencia internacional del país de acuerdo con las prioridades e intereses nacionales (Ministerio del Medio Ambiente, 1998)

2.4 El ordenamiento territorial minero

En 2014, Colombia contaba con un total de 5.3 millones de hectáreas bajo títulos mineros equivalente al 4,68% del territorio Nacional distribuidos en 9.934 títulos mineros, (Unidad de Planeación Minero Energetica & Universidad Industrial de Santander, 2014), en donde las herramientas de ordenamiento territorial no han involucrado sistemáticamente los recursos del subsuelo. En ausencia de dicha planificación, los conflictos se resuelven en beneficio del interés privado o del más fuerte y con una visión a corto plazo, que suele conducir a sistemas territoriales insatisfactorios e insostenibles (Gómez Orea D. , 2007)

La sociedad actual debe asegurarse de que la interferencia entre proveer recursos minerales y la protección del medio ambiente se conserve en niveles de tolerancia que

garanticen la sostenibilidad de la actividad minera, como de los recursos naturales y de la calidad de vida de los habitantes (Sanchez & Cárdenas, 2001)

La ordenación del territorio ejerce un papel integrador de las diferentes políticas sectoriales con proyección espacial, y es desde esta perspectiva global e integradora como se debe abordar la problemática medioambiental derivada de la actividad extractiva. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la extracción de recursos minerales ha sido muchas veces ignorada en los estudios de ordenación o planificación territorial (Arranz González, 2008) haciendo necesario considerar los efectos de la actividad minera en el territorio como herramienta indispensable para el ordenamiento del mismo.

En el ordenamiento del territorio es básico el análisis interdisciplinario de los diferentes elementos y procesos que lo caracterizan, con el objetivo de establecer una visión de conjunto de la problemática existente y ofrecer soluciones acordes con la misma, en este sentido, es necesario que los recursos del subsuelo sean incluidos en el ordenamiento territorial (Molina, 2001). Partiendo del análisis interdisciplinario, el ordenamiento territorial para el caso de la minería se convierte en un instrumento de la gestión ambiental del territorio, pues plantea acorde a las potencialidades y restricciones de un área la mejor alternativa de ocupación.

En la actualidad, Colombia no presenta políticas o lineamientos orientados a propender porque las zonas con potencial minero estén localizadas en espacios donde el mayor beneficio posible sea compatible con la protección y conservación de los recursos naturales, el desarrollo económico y social de las comunidades, ya que no posee un ordenamiento territorial que incluya la evaluación de recursos mineros. Por todo lo anterior, es indispensable garantizar la evaluación acertada de los recursos que se encuentran en el subsuelo e integrarlos a la planeación del territorio.

En este sentido, el subsuelo no es considerado apropiadamente dentro de la planificación del territorio y de sus usos, el Código de Minas en lo que se refiere al ordenamiento territorial define su importancia al determinar cuáles son las zonas excluibles de la minería, zonas de minería restringida, efectos de la exclusión o restricción, prohibición legal, ordenamiento territorial, zonas mineras indígenas, territorio y comunidad indígenas, derecho de prelación de grupos indígenas, áreas indígenas restringidas, las comunidades

negras, zonas mineras de comunidades negras, derecho de prelación de las comunidades negras, zonas mineras mixtas, presentando la minería como una actividad de restricciones y exclusiones para su desarrollo, mas no así, como una actividad integrada al desarrollo del territorio; considerando su importancia, muchas comunidades o gobiernos de países en vías de desarrollo han planteado que la riqueza mineral constituye un patrimonio nacional y que las utilidades derivadas de su extracción deberían destinarse a la promoción del desarrollo económico (Danielson & Lagos, 2001)

De esta manera, es posible establecer que las actividades mineras generan más disputas sobre el uso de la tierra que cualquier otra industria (Hilson, 2001); (Bakheit, 2002); (Danielson & Lagos, 2001), principalmente debido a diferencias sustanciales relacionadas con el valor de la tierra. Bakheit (Bakheit, 2002) plantea que en definitiva la pregunta no es si el conflicto entre la minería y otros usos del suelo es inevitable, sino más bien como la minería y otras actividades pueden desarrollarse conjuntamente. Considerando dicha necesidad, alrededor del mundo se han adelantado diferentes iniciativas que buscan integrar el desarrollo minero a la planificación del territorio, los autores plantean desde diversas perspectivas su concepto de ordenamiento territorial minero.

El Instituto Geológico y Minero de España –IGME- (Barrettino, 2009) enfocó sus procesos de ordenamiento del territorio bajo la perspectiva ambiental, desarrollando los procesos de Ordenamiento Minero ambiental de la región de Murcia (2002-2005), Camargo (1992-2002), Alahurín La Torre (1998-2000) y La Cabrera (1993-1995), definiendo como lo establece (Arranz González, 2008) un balance entre potencialidad o aptitud del territorio desde el punto de vista minero y su fragilidad o vulnerabilidad ambiental ante la explotación del recurso.

Molina (2001), por su parte plantea que el inicio del proceso de ordenamiento lo constituye el conocimiento del medio físico (conocimiento del geopotencial) en términos de sus oportunidades (conocimiento de georecursos) y condicionantes (conocimiento de georestricciones), previo análisis sistémico de la calidad de la información; siguiendo su propuesta presenta en 2008 el documento “Consideración del subsuelo en el ordenamiento del territorio” (Molina, 2008), donde se contempla la valoración de los potenciales geomorfológicos, edafológicos, hídricos, recarga de acuíferos, minero, biopotencial, social, económico y artificial, como la base para el desarrollo de instrumentos de ordenamiento mineros. En esta misma línea, Ortega (Ortega Segura, 2005) presenta el

ordenamiento territorial y minería, a través de un análisis integral donde se evalúan los potenciales de los medios naturales y antrópicos, los impactos causados por la actividad minera y las restricciones y criticidades de orden ambiental que involucran el desarrollo de la actividad minera. Asimismo, Ticay (Ticay, 2001) plantea una propuesta de ordenación del territorio minero de El Salvador definiendo la importancia de la determinación de la vocación natural y potencial de las áreas de interés minero.

Martínez, Arranz y Barretino evalúan el caso de España en procesos de ordenamiento minero ambientales de las rocas y minerales industriales, considerando el objetivo de optimizar los recursos mineros y minimizar a su vez los impactos ambientales que genera la actividad (Martínez Plédel, Arranz, Barretino, & Alberruche, 2006).

Ordoñez (Ordoñez Gómez, 2001) y Fernández (Fernández Rubio, 2001) definen en el mismo sentido los Estudios de Impacto Ambiental -EIA- como instrumentos de la planificación del territorio, dando a su vez la importancia del conocimiento previo del recurso y su entorno como lo establecen (González, 2011), (Osay, 2011), (Araribar, 2011), (Carrión, Cornejo, Becerra, & Fun Sang, 2011), (Guardado Lacaba, 2011), quienes plantean la necesidad de caracterizar a partir del levantamiento de un inventario inicial que permita generar un diagnóstico que facilite el ordenamiento a partir de las potencialidades del territorio.

De esta manera, tal como lo plantean Sánchez y Cárdenas (Sanchez & Cárdenas, 2001), Curi et al (Curi, Resende, Pinheiro, Da costa, Froes Meyer, & Ribeiro Monteiro Da Silva, 2011) y Serra (Serra Díaz, 2011) generar elementos de ordenamiento territorial a partir de la compatibilidad de los usos actuales y futuros del suelo, disminuye los conflictos por el uso del suelo que acarrea dicha actividad económica.

Por otro lado, bajo la perspectiva de la red Iberoamericana sobre ordenamiento del territorio y los recursos minerales, se establece como objetivos del ordenamiento territorial minero:

- Procurar la integración del ordenamiento territorial minero a los planes de ordenamiento de los países iberoamericanos.
- Inventariar los principales recursos minerales reconocidos en el espacio iberoamericano, ya sea como definición de áreas potenciales, de manera tal que

permita su salvaguarda y exploración, de una forma planeada, sustentable y equilibrada.

- Diagnosticar los problemas ambientales relacionados con actividades mineras actuales y antiguas, incluyendo la identificación de ecosistemas existentes en las áreas donde estas se desenvuelvan, proponiendo soluciones para su remediación.
- Identificar las principales características sociales de las comunidades relacionadas con la actividad minera.
- Definir indicadores de desarrollo sustentable, aplicados simultáneamente y siempre que sea necesario, al análisis de riesgo de los problemas económicos, sociales y ambientales asociados.
- -Integración de toda la información SIG.

Dichas premisas, se presentan propiamente como una fórmula para la integración de los recursos del subsuelo al ordenamiento del territorio, dan cuenta de los procedimientos utilizados en iniciativas exitosas como las ya mencionadas.

De esta manera, pareciera ser que la incompatibilidad en los usos del suelo en el país tiene como origen la restricción que se establece sobre el ordenamiento territorial y el ordenamiento minero desde la normatividad colombiana y no así bajo una restricción de orden técnico que no permita el desarrollo de diferentes actividades económicas en un mismo territorio. En este sentido, y conforme a la norma, previo al inicio de un proceso de ordenamiento minero del territorio deben identificarse y categorizarse variables como pendientes, geología, suelos, red hídrica, coberturas vegetales, unidades del paisaje, usos del suelo, infraestructura vial, yacimientos arqueológicos, análisis demográfico, actividades económicas, asentamientos, entre otros; esta definición establecería un punto de inicio que daría viabilidad al inicio de un proceso de ordenamiento del territorio que involucre el subsuelo en la planificación de las actividades económicas, sociales y culturales, así como la definición de escenarios de protección y conservación.

Colombia por su parte a través de la Unidad de Planeación Minero Energética, cumpliendo la instrucción definida en el artículo 109 de la Ley 1450 de 2011 Mediante la cual se expide el Plan de Desarrollo 1010-2014, adopta mediante Resolución 256 de 2014 “el Plan Nacional de Ordenamiento Minero PNOM: Principios, lineamientos y acciones para contar con una actividad minera responsable y ordenada” (Ministerio de Minas y Energía & Unidad

de Planeación Minero Energética, 2015), partiendo de un diagnóstico de la estructura de ordenamiento de la actividad minera existente en el país y generando a partir de 3 elementos 1) Problemas de coordinación interinstitucional y de licenciamiento 2) Problemas de organización de la industria y su regulación, 3) Fortalecer los sistemas de información para la toma de decisiones y la prevención de conflictos que generan por ausencia de información pública, los sistemas de formación y de innovación, lineamientos y acciones de ordenamiento minero que se requieren para un actividad responsable. Dicho documento plantea a partir de la identificación de las problemáticas asociadas a la actividad minera, sus restricciones y oportunidades, escenarios de trabajo para la construcción del proceso de ordenamiento minero del territorio colombiano.

Dichos lineamientos deberán ser utilizados como herramienta clave en la actualización de los Planes de Ordenamiento territoriales, conforme a los requerimientos de la norma, la incorporación de estos criterios en un escenario tendencial disminuirían los conflictos por uso del suelo involucrando variables definidas por el potencial de los recursos y la compatibilidad de las actividades humanas a desarrollar. Bajo dicha perspectiva el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 establece en su artículo 192 la necesidad de generar herramientas que permitan el desarrollo de acuerdos con entidades territoriales a través de la generación de propuestas al Ministerio de Minas y Energía la implementación de medidas de protección del ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera, a través de estudios que pueden tener como base los planes de ordenamiento territorial.

Para el año 2017, la UPME adelanta como experiencias piloto para la incorporación del componente minero en sus respectivos instrumentos de ordenamiento territorial en los municipios de Tausa, Guachetá y Cucunubá en el departamento de Cundinamarca. Sin embargo, pese a que aún no se evidencian los primeros resultados del PNOM, existen esfuerzos previos como los desarrollados en Plan de ordenamiento minero ambiental de los materiales de construcción en el departamento de Córdoba (CVS, EAFIT & UPME, 2007), Ordenamiento de la minería de materiales de construcción en las islas de Providencia y Santa Catalina, Colombia (Hernández Almanza & Molina, 2010) y Las propuestas de ordenamiento territorial en el Departamento de Cundinamarca y en el municipio de La Peña (Molina, Consideraciones del subsuelo en el ordenamiento territorial,

2008), los cuales plantean estrategias de ordenamiento territorial considerando la variable subsuelo sin tener aún una aplicación real y efectiva.

2.5 Minería y ambiente como bien público

El interés privado deberá ceder al interés público o social, definiendo así la superioridad de las declaratorias de utilidad pública o interés social sobre el derecho a la propiedad privada, teniendo esta última una función social (art 58. CPC, 1991), por su parte en materia de minería el Código de Minas, en su artículo 13 declara de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases, generando sobre la actividad extractiva cierta prioridad para su desarrollo. Considerado así que todo derecho tiene sus restricciones ya que es así como se armonizan con los demás que con él coexisten, condicionando el dominio por los efectos del bien común (Corte Constitucional, 1999), ponderando así la prevalencia del bien común sobre el particular.

Por su parte el Decreto 2201 de 2003 “Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997” (Presidencia de la República, 2003), define las actividades de utilidad pública y de intereses social en un nivel superior a los intereses locales puntualizándolos como asuntos de interés nacional, los cuales conforme a sus características deberán adelantar o no los trámites respectivos de licencias o instrumentos administrativos de manejo ambiental de la autoridad ambiental competente. Este Decreto define a su vez, que los planes de ordenamiento territorial no podrán oponerse a la ejecución de proyectos, obras o actividades catalogadas como tal, garantizando que las entidades territoriales sean previamente informadas de su desarrollo.

En este mismo orden, El artículo 58 de la CPC, establece así mismo como componente de la función social de la propiedad privada una función ecológica inherente. Por su parte definiendo las áreas constituidas dentro del Sistema Nacional de parques Naturales como límites al derecho de la propiedad privada según Concepto del Sistema de Parques Naturales en Sentencia C-189 de 2006 (Corte Constitucional, 2006), frente a lo cual se define que las áreas de importancia ecológica, están sometidas a un régimen de protección más intenso que el resto del medio ambiente (Corte Constitucional, 2002), así mismo, mediante sentencia T-154 de 2013 la Corte Constitucional (Corte Constitucionale, 2013),

determina que uno de los principios fundamentales establecidos en la Carta Política es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales.

De esta manera, la función social y ecológica de la propiedad deberá armonizar su definición con los principios constitucionales y aquellas funciones establecidas por las normas reglamentarias sobre los instrumentos de declaratoria de áreas de interés público e interés social.

Frente a la sinergia que debería generarse entre diferentes instrucciones de orden constitucional y la declaratoria de la minería como de utilidad pública e interés social, en 2015, mediante Sentencia C-619 la Corte Constitucional (Corte Constitucional, 2015) se inhibió de pronunciarse ante la demanda del artículo 13 del Código de Minas, el demandante sustentaba que la declaratoria de la minería como de utilidad pública e interés social impide 1) la realización de la función ecológica de la propiedad, 2) la protección de un medio ambiente sano, 3) la protección de los recursos naturales –en especial el agua y 4) los demás recursos necesarios para la agricultura-, 5) limita la autonomía de las entidades territoriales y de las comunidades étnicas para gestionar sus intereses y 6) para regular el uso del suelo, y 7) excede la libertad de configuración legislativa.

Frente a ello, el Ministerio de Minas y Energía manifiesta que el artículo 13⁴⁴ de la Ley 685 de 2001 permite precisamente el control de los recursos del subsuelo desde el nivel central, lo que evita “en teoría” que el desarrollo de la actividad minera, en forma desorganizada, impacte negativamente en el ambiente.

Considerando la ponderación que pueda existir frente a la declaratoria de la actividad minera como de utilidad pública e interés social y la protección de los recursos Naturales,

⁴⁴ 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.

Parques Nacionales Naturales define en la Resolución 1628 de 2015⁴⁵ (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015), que todas las zonas definidas dentro del sistema de parques naturales, deberán estar inscritas en el Catastro Minero, para efectos de que sobre las mismas no se permita el desarrollo de actividades mineras. Frente a esto, el Documento CONPES 3680 de 2010 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Unidad Administrativa especial del sistema de parques Nacionales Naturales, UAESPNN, DNP-SDAS., 2010), define como acción estratégica para incrementar la representatividad ecológica del sistema, la creación de áreas protegidas en sitios prioritarios, sin embargo, para su declaratoria es necesario adelantar estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que cuenten con la sustentación técnica, la coordinación estatal y sectorial, la socialización y el acompañamiento de la autoridad minera, de esta manera, generar nuevo suelo de exclusión para el desarrollo de la actividad minera que permita garantizar la conservación de ecosistemas estratégicos es un reto que requiere para su cumplimiento de tiempo.

Gómez Orea (1994) plantea como problemas a resolver por el ordenamiento del territorio, la aparente contradicción entre conservación y desarrollo, la existencia de sectores conflictivos entre sí, la pugna entre el interés público y privado y la diferencia entre visión local e interés globales de ámbitos superiores.

Estos conflictos de no corregirse se convierten en problemas de desequilibrio territorial (distribución desequilibrada de la población en el territorio), grandes impactos ecológicos y paisajísticos debido a localización incompatible con el medio, despilfarro de recursos naturales, tanto por falta como por exceso de actividad, ignorancia de los riesgos naturales en la localización de actividades, estos últimos como condicionantes de la capacidad de acogida del territorio para una actividad específica, mezcla y superposición de usos que propenden por el desequilibrio actual y futuro, incoherencia entre localización de residencia, empleo y déficit de infraestructuras y equipamientos colectivos, conflictos entre actividades y sectores y finalmente, descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos (Gómez Orea D. , 1994)

⁴⁵ Resolución 1628 de 2015 Por la cual se declaran y delimitan unas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y se toman otras determinaciones

De esta manera, es importante considerar tanto la potencialidad del territorio como de las restricciones que este ofrezca, involucrando como se mencionó anteriormente las características de complementariedad e incompatibilidad de las actividades humanas a desarrollar.

3. Restricciones y exclusiones en minería

La Constitución Política de Colombia, definida como una constitución verde, apelativo merecido por sus 80 artículos orientados hacia la protección, conservación y promoción del medio ambiente, establece tácitamente el deber del Estado de proteger el medio ambiente y los recursos naturales y la responsabilidad del mismo de controlar y prevenir los factores de deterioro, orientando al desarrollo sostenible las actividades económicas desarrolladas en el territorio nacional.

La decisión de adelantar actividades de exploración y explotación minera en un territorio específico, deberá estar soportada como lo define el Artículo 38 del Código de Minas, en la información geológica-minera disponible de cada zona, teniendo en cuenta adicionalmente las consideraciones que sobre las zonas de reservas especiales y las zonas excluibles de minería establece la Ley. Frente a ello el proceso se queda corto omitiendo un sinnúmero de variables susceptibles de implementación, considerando que no solo a través de dicha caracterización puede establecerse su potencialidad, definiendo más allá de la existencia o no de minerales, la compatibilidad en los usos del suelo y la capacidad de acogida del territorio, teniendo en cuenta además, como se ha mencionado a lo largo de este texto la necesidad de hacer partícipe a la población empoderando a los entes territoriales sobre las decisiones que en términos de usos del suelo sean tomadas en sus territorios.

El desarrollo de las actividades mineras a ciencia cierta genera impactos sobre las 5 dimensiones de lo ambiental, física, biótica, económica, política y cultural. Haciendo evidente la necesidad de involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones frente al desarrollo de esta actividad económica, dadas las afectaciones directas que sobre su desarrollo puedan generarse, teniendo en cuenta el Derecho Constitucional a gozar de un ambiente sano que tienen todos los colombianos garantizando conforme lo establece el

artículo 270 de la Constitución Política, la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlas.

Por su parte, la Ley 99 del 1993 estableció la obligatoriedad a las explotaciones mineras de solicitar Licencia ambiental para la utilización del recurso, lo que implica el desarrollo de un Estudio de Impacto Ambiental que caracteriza el entorno antes de la llegada del proyecto, establece impactos susceptibles de ser generados por el proyecto y las medidas de prevención, control, mitigación y compensación, de acuerdo a la línea base establecida y a las características propias de la actividad.

Bajo estas premisas, las entidades de orden nacional, regional y local, deben garantizar que el desarrollo económico del país se enmarque en escenarios de protección y conservación de los recursos naturales.

3.1 Exclusión de la actividad minera

El Artículo 34 del Código de Minas, excluye el desarrollo de trabajos y obras de explotación y exploración mineral en zonas declaradas y delimitadas como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o de medio ambiente. Para el caso se definen como aquellas que integran el Sistema Nacional de Parques Naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestal y conforme lo define la Ley 1753 de 2015, los ecosistemas de páramo y los humedales asociados al convenio RAMSAR.

Para el caso de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959⁴⁶ (Congreso de la República, 1959) y las áreas de reserva forestales regionales, se establece la posibilidad de adelantar procesos de sustracción mediante el procedimiento establecido en la Resolución 918 de 2011⁴⁷(Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2011). De esta

⁴⁶ Ley 2 de 1959 "Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables".

⁴⁷ Resolución 918 de 2011 "Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social y se adoptan otras determinaciones"

manera, el concesionario deberá garantizar la compatibilidad de la actividad minera con el área circundante que no fue objeto de sustracción.

Ahora bien, conforme al principio de precaución definido en el numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, la propuesta de desarrollo de actividades mineras en sitios de importancia ambiental deberán ser impedidas cuando exista peligro de daño grave e irreversible, considerando además, que la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

En este sentido, la Corte Constitucional precisa en la sentencia C-339 de 2002 (Corte Constitucional, 2002) que las zonas excluidas deben ser claramente delimitadas geográficamente, función asignada al Ministerio del Medio Ambiente conforme a lo establecido en el artículo 5 de La Ley 99 de 1993. Se considera además, que la Autoridad Minera interviene en ello de manera colaborativa y su concepto no tiene carácter de vinculante. Por su parte y en este sentido, la Agencia Nacional Minera realizó la incorporación y/o actualización durante el año 2016 de 77 áreas de exclusión minera, considerando que por norma estas deben ser incorporadas en el catastro minero.

En consecuencia, el Decreto 2372 de 2010 “Por el cual se reglamenta el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones” (Presidencia de la República, 2020), en su Capítulo IV establece los criterios de zonificación y las actividades permitidas en áreas protegidas dentro de cada una de las categorías⁴⁸, permitiendo mayor intervención en aquellas incluidas dentro de las categorías intermedias de conservación.

⁴⁸Artículo 10. Áreas protegidas del Sinap. Las categorías de áreas protegidas que conforman el Sinap son: a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales. b) Las Reservas Forestales Protectoras. c) Los Parques Nacionales Regionales. d) Los Distritos de Manejo Integrado. e) Los Distritos de Conservación de Suelos. f) Las Áreas de Recreación. g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

En total, se cuenta con 801 áreas distribuidas en 15 categorías del Sistema Nacional de Parques Naturales que suman un total de 23.802.783,41ha excluidas para el desarrollo de actividades mineras (ver Tabla 3-1 y Figura 3-1), cerca del 20% del territorio nacional.

Tabla 3-1. Áreas Excluidas Para Minería del sistema nacional de PNN

Categoría	Numero	Área (km2)	Área (ha)
Parque Nacional Natural	43	111.890,21	11.189.021,71
Reserva Nacional Natural	2	19.475,00	1.947.500,00
Santuario de Flora	1	102,04	10.204,26
Santuario de Fauna y Flora	10	10.384,25	1.038.425,00
Santuario de Fauna	1	262,32	26.232,71
Vía Parque	1	562	56.200,00
Área Natural Única	1	6,41	640,62
Reservas Forestales Protectoras Nacionales	56	5.980,73	598.073,91
Distritos Nacionales de Manejo Integrado	1	65.017	6.501.700
Parque Natural Regional	45	4.907,18	490.071,83
Áreas de Recreación	10	7,92	792.90
Distritos de Conservación de Suelos	11	489,27	48.927,07
Reservas Forestales Protectoras Regionales	95	1.921,11	192.111,91
Distritos Regionales de Manejo Integrado	79	16.321,49	1.632.149,78
Reservas Naturales de la sociedad civil	445	715,24	71.524,61

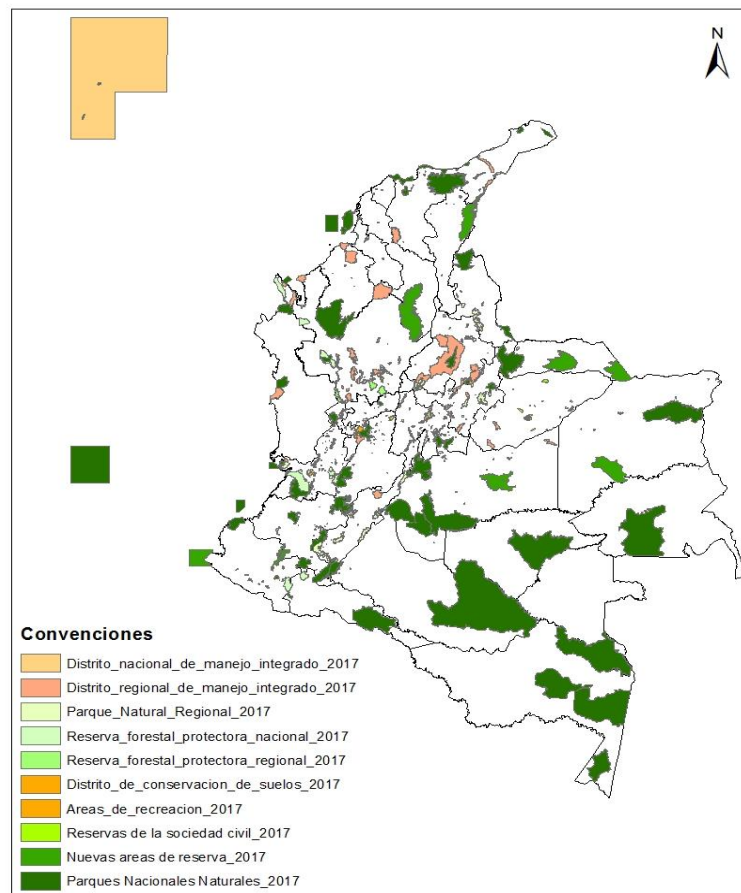
Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Parques Nacionales Naturales (Parques Nacionales Naturales, 2017)

En este mismo sentido, y conforme a la norma, los ecosistemas de páramo excluyen el desarrollo de actividades mineras; en materia la Corte Constitucional mediante sentencia 035 de 2016 (Corte Constitucional, 2016), declara inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, en lo que se refiere a la garantía que sobre la concesión generada tienen los poseedores de títulos mineros y ambientales para continuar con el desarrollo de la actividad extractiva. Dentro de la sustentación de la demanda de inconstitucionalidad del artículo 173 ibidem, se

presenta como punto de consideración la existencia de 347 títulos mineros con licencia ambiental que se traslapan con ecosistemas de páramo.

Para el caso, la Corte sustenta su decisión entre otros, considerando la prevalencia del interés general sobre el particular recalcando la facultad del Estado de prohibir una actividad que está siendo desarrollada en conjunto con un particular cuando ello se encuentre orientado a evitar un riesgo para un bien jurídicamente protegido, embebido en esta decisión el principio de precaución, considerando más aún que conforme lo define la Carta Política los recursos del subsuelo corresponden a bienes del Estado explotados por un particular cuyo derecho de dominio no es transferible, facultándolo así para la intervención en el desarrollo de dicha actividad económica.

Figura 3-1. Áreas Excluidas para minería del Sistema de Parques Nacionales Naturales



Fuente: Elaboración propia Información cartográfica suministrada por Parques Nacionales Naturales de Colombia (Parques Nacionales Naturales, 2017)

En este sentido, conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 donde se determina que “No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos...”, y dando cumplimiento a la función delegada en El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, referente a la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt, se han adelantado la delimitación y declaratoria a través de Resoluciones (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, 2012).

Para el 2017 el país cuenta con un total de 21 páramos delimitados y declarados que excluyen el desarrollo de actividades mineras en 817.001,26ha (ver Tabla 3-2 y Figura 3-2), considerando además, que algunas de las áreas delimitadas, se superponen parcialmente con áreas asociadas al sistema de PNN. Según lo plasma el Sistema de información ambiental de Colombia –SIAC- en su portal en total en el país se identifican 36 ecosistemas de este tipo que suman 2.906.137 hectáreas equivalente al 2,5% del territorio nacional, correspondientes al 50% de este tipo de ecosistemas en el mundo (Sistema de información ambiental de Colombia -SIAC-, 2017)

Tabla 3-2. Áreas Excluidas para Minería en zonas de páramo

Páramo	Área (ha)	Declaratoria
Santurbán-Berlín	98.994	Resolución 2090 de 2014
Yariguíes	4.251,78	Resolución 1554 de 2016
Iguague Merchán	26.565	Resolución 1555 de 2016
Tamá	21.374	Resolución 1556 de 2016
Guerrero	43.228,86	Resolución 1769 de 2016
Altiplano Cundiboyacense	21.374	Resolución 1770 de 2016
Rabanal-Río Bogotá	24.650,064	Resolución 1768 de 2016
Tota Bijagual-Mamapacha	151.247	Resolución 1771 de 2016
Los Nevados	133.666,25	Resolución 1987 de 2016
Paramillo	1.550	Resolución 0494 de 2016
Belmira-Santa Inés	10.662	Resolución 0497 de 2016
Frontino-Urrao	15.396	Resolución 0496 de 2016
Sonsón	9.184	Resolución 0493 de 2016
Tatamá	10.930	Resolución 0495 de 2016
Farallones de Cali	2.070	Resolución 0492 de 2016
Los Picachos	28.872	Resolución 0498 de 2016
Miraflores	19.751	Resolución 0491 de 2016
Chingaza	111.667	Resolución 0710 de 2016
Chili-Barragán	80.708,31	Resolución 1553 de 2016
Las Baldías	860	Resolución 2140 de 2016
Las Hermosas	192.092	Resolución 211 de 2017

Fuente: Elaboración propia basado en las Resoluciones de declaratoria.

Frente a ello, aún están pendientes la delimitación y adopción mediante Resolución de los páramos de Guanacas - Puracé – Coconucos (137.677ha), Sotará (80.929ha), Nevado del Huila –Moras (150.538ha), Guantiva – La Rusia (119.750ha), Pisba (106.243ha), Sierra Nevada del Cocuy (271.033ha), Cruz Verde –Sumapaz (333.420ha), Perija (29.727ha), Almorzadero (156.552ha), Cerro Plateado (17.070ha), El Duende (4.454ha), Citará (11.223ha), Tatamá (10.930 ha), Chiles-Cumbal (63.223ha), Doña Juana-Chimayoy (69.263ha), La Cocha-Patascoy (145.539ha), Sierra Nevada de Santa Marta (151.021ha)

Por otro lado, atendiendo a la definición de áreas excluidas para minería el artículo 172 de la Ley 1753 de 2015, establece que las autoridades ambientales podrán restringir parcial o totalmente el desarrollo de actividades mineras, cuya decisión deberá estar soportada en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, restringiendo además, de manera tácita la realización de actividades extractivas en humedales de importancia internacional incluidos en el convenio RAMSAR.

En la actualidad el país ha designado siete humedales de importancia internacional dentro de la Convención RAMSAR (Ramsar , 2017), En Colombia, la extensión de humedales es de 2.589.839 Hectáreas, representadas en áreas de cobertura de cuerpos de agua naturales continentales, hidrófitas continentales, lagunas costeras y manglares (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017), del total a la fecha el país cuenta con 948.632 hectáreas delimitadas y declaradas (ver Tabla 3-3 y Figura 3-2).

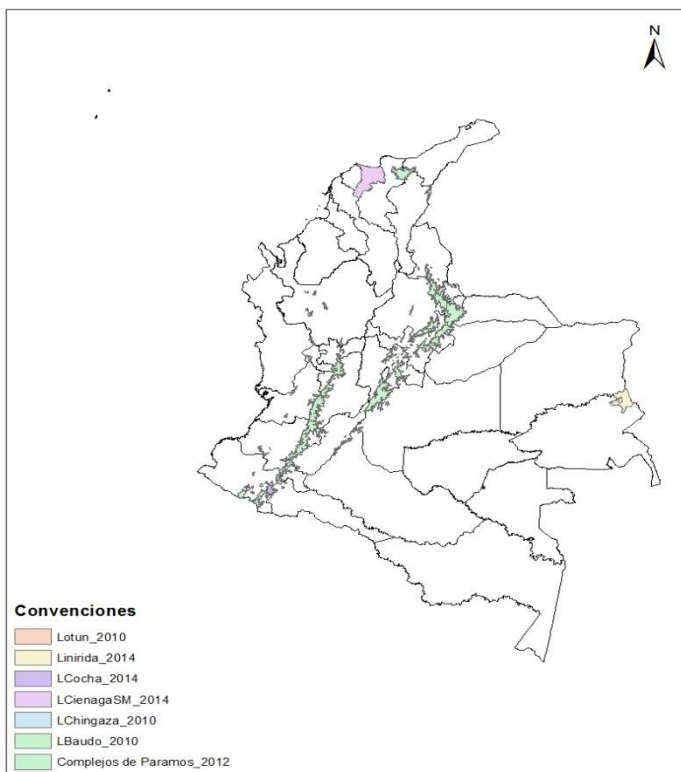
Tabla 3-3. Áreas Excluidas para Minería en zona de Humedales RAMSAR.

Humedal	Área (ha)	Declaratoria
Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta	528.600	Decreto 224 de 1998 modificado mediante Decreto 3888 de 2009
La Laguna de la Cocha en Nariño	39.000	Decreto 698 de 2000 modificado mediante Decreto 813 de 2014
Delta del río San Juan y el Delta del río Baudó en el Chocó	8.888	Decreto 1667 de 2002
Sistema lacustre de Chingaza	4.058	Decreto 233 de 2008
Estrella Fluvial del Inírida	250.158	Decreto 1275 de 2014
Laguna del Sonso	2.045	Decreto 251 de 2017
El complejo de humedales de la Laguna del Otún en Risaralda	115.883	Decreto 2881 de 2007 modificado mediante Decreto 250 de 2017

Fuente: Elaboración propia basado en los Decretos de declaratoria.

El Ministerio de Ambiente viene avanzando en el proceso de designación de cuatro nuevos humedales RAMSAR en el país, entre los que se encuentran la ciénaga de Ayapel, en Córdoba; los lagos de Tarapoto, en el Amazonas; el complejo de humedales del bajo Atrato, en el Chocó, y el río Vita, en el Vichada (Presidencia de la República, 2017)

Figura 3-2. Áreas Excluidas para minería humedales RAMSAR y Ecosistemas de Páramo.⁴⁹



Fuente: Elaboración propia Información cartográfica consultada en (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, 2012) (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017)

Finalmente, el Decreto 1374 del 27 de junio de 2013 “Por el cual se establecen parámetros para el señalamiento de unas reservas de recursos naturales de manera temporal” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013) aparece como una nueva figura de

⁴⁹ La información cartográfica correspondiente a humedales RAMSAR no se encuentra actualizada a la fecha, por lo que no fue posible incorporar la totalidad de polígonos, solo se registran 6 en total.

conservación aludiendo al principio de precaución donde se establece que no teniendo certeza absoluta frente a la exploración o explotación minera en una zona determinada la decisión debe inclinarse hacia la protección del medio ambiente, y sustentado en la Constitución Política de Colombia (art 79-80), convenio de las naciones unidas sobre la diversidad biológica Ley 165 de 1994, Decreto 2811 de 1974 (art 1), Código de minas (art 1).

Respondiendo a ello, la Resolución 0705 de 2013 “Por medio de la cual se establecen unas nuevas reservas de recursos naturales de manera temporal como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y se dictan otras disposiciones (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013).” Modificada por la Resolución 0760 de 2013 presentó las siguientes zonas bajo la figura de conservación temporal:

- Zonas que corresponden a la cartografía generada por parques nacionales naturales de Colombia, incluyendo los identificados en el CONPES 3680 de 2010, así como el área de ampliación del parque Nacional Natural Chiribiquete.
- Áreas de especial importancia para la conservación del recurso hídrico: cartografía generada por el MADS e incluye la estrella fluvial del Inírida.
- Ecosistemas de praderas de pastos marinos presentes en las zonas marino costeras. Definidas por el INVEMAR.
- Ecosistemas de bosque seco tropical: Cartografía elaborada por el MADS y el Instituto Alexander Von Humboldt escala 1:100.000.

Dichas reservas quedaban excluidas únicamente de la expedición de nuevos títulos sin el ejercicio de la retroactividad sobre aquellas explotaciones que contaran con título y licencia ambiental. El contenido de esta resolución tenía validez por un año y fue prorrogado por un año más, quedando sin vigencia para el año 2015.

En el periodo que abarcaron los efectos de la Resolución, fueron adoptadas las siguientes decisiones:

- Resolución 1038 de 2013 “Por medio de la cual se reserva, delimita, alindera y declara como parte del parque nacional natural La Serranía de Chiribiquete un área en los Departamentos de Caquetá y Guaviare”.

- Decreto 1275 de 2014 “Por el cual se designa el Complejo de Humedales de la Estrella Fluvial Inírida para ser incluido en la lista de humedales de importancia internacional, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 357 de 1997”.
- Decreto 2096 de 2014 “Por medio de la cual se declara, reserva, delimita y alindera el Parque Nacional Natural Bahía Portete-Kaurrele”.

Para el año 2015, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, utiliza nuevamente la figura de reserva temporal, mediante la Resolución 1628 de 2015 “Por la cual se declaran y delimitan unas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y se toman otras determinaciones” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2015), incluyendo las zonas delimitadas en los siguientes polígonos:

- Selvas transicionales de Cumaribo
- Alto Manacacías
- Serranía de San Lucas
- Serranía del Perijá
- Sabanas y Humedales de Arauca
- Bosques secos del Patía

Con estas nuevas seis áreas de protección y conservación el Estado Colombiano incorpora 1.660.244,90 hectáreas aproximadas a las zonas de exclusión mineras, considerando por su parte que sobre estas zonas existen 234 solicitudes de títulos mineros (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017)

3.2 Restricción de la actividad minera

Conforme lo establece el artículo 35 del Código de Minas, existen en el país zonas restringidas para el desarrollo las actividades de exploración y explotación, traducándose esto en la posibilidad de adelantar dichas actividades bajo el cumplimiento estricto de los requerimientos establecidos para cada categoría. Para el caso ibídem, define las siguientes zonas restringidas:

Tabla 3-4. Áreas Restringidas para minería

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

Fuente: Elaboración propia con base en Código de minas.

Por otro lado, las zonas definidas como de seguridad nacional no podrán ser objeto de la expedición de títulos mineros mientras su condición se mantenga, así mismo, las zonas de reserva especial de acuerdo con lo definido en el artículo 31 del Código de Minas, no podrán ser objeto tampoco de nuevas licencias considerando que en ellas se adelantan estudios que permitan declarar proyectos mineros especiales y proyectos de reconversión previamente definidos. (Ministerio de Minas y Energía & Ministerio del Medio Ambiente, 2002)

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

Conforme a radicado ANM No 20174100059681 del 14 de marzo de 2017 (Agencia Nacional Minera, 2017), existen 25 zonas mineras de comunidades indígenas declaradas conforme se presenta en la Tabla 3-5.

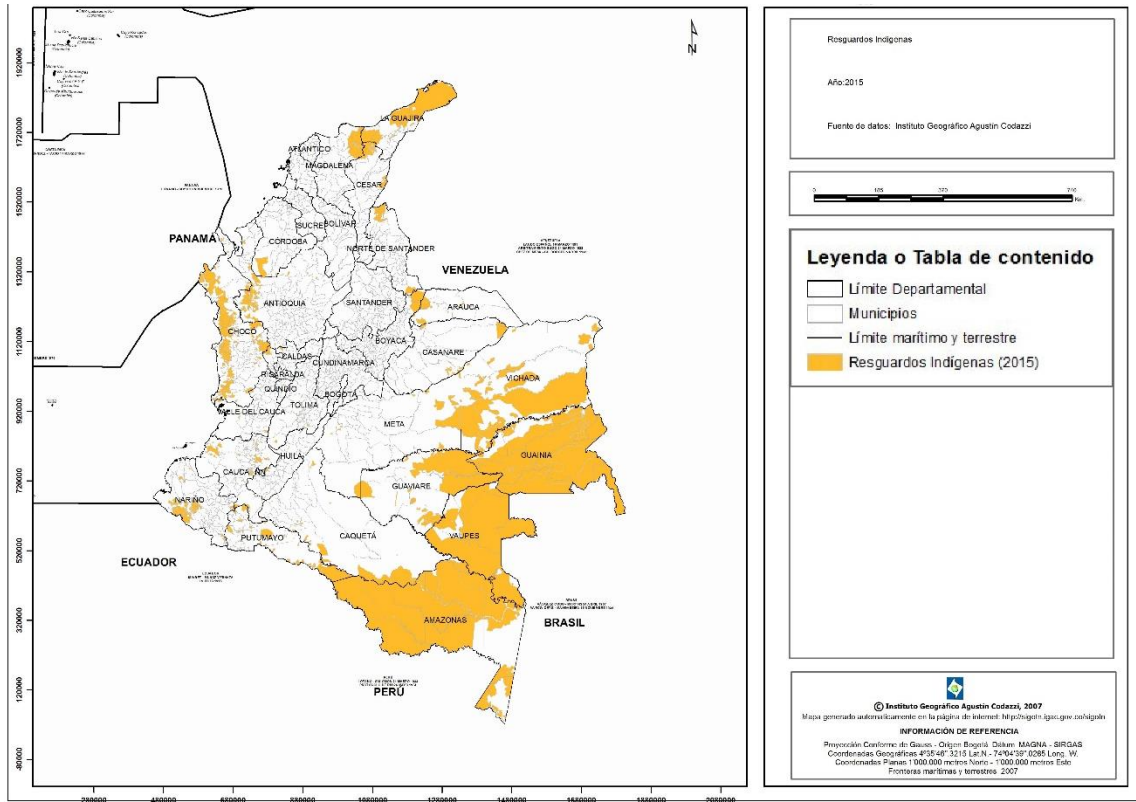
Tabla 3-5.. Zonas Mineras indígenas.

Solicitante	Departamento	Municipio
La María (Embera Chami)	Antioquia	Valparaíso
Resguardo Chaquenoda Embera Katio	Antioquia	Frontino
Jambalo	Cauca	Jambalo
Tierradentro bajo	Cauca	Páez
Pisno	Cauca	Páez
Pitayó-Miranda-Cauca	Cauca	Silvia
Las Delicias-Canoas	Cauca	Buenos Aires
Polindara	Cauca	Totoró
Coconucos	Cauca	Puracé
Puracé	Cauca	Puracé
Alto Andágueda	Chocó	Bagadó
Resguardo Indígena Embera Katio El Fiera	Chocó	Carmen de Atrato
Remanso-Chorrobocón	Guainía	Inírida
Bachaco-Buenavista	Guainía	Inírida
Resguardo Cardón	Guajira	Uribía
Resguardo Kaiwá	Guajira	Uribía
Manaure-Sumain Ichi	Guajira	Manaure
Valle del Parashí	Guajira	Uribía
Yolomulí	Guajira	Uribía
Santa Rosa de Sucumbios	Nariño	Ipiales
Gran Resguardo Indígena Unificado Chami	Risaralda	Mistrato/Pueblo Rico
Pocará-Sortija (Grupo Pijao)	Tolima	Ortega
Resguardo Recinto Palmarosa	Tolima	Ortega
Comunidad Tupurucuara-querari y uniq-querari	Vaupés	Mitú
Cachicamo (Resguardo de Piaroa de Cahicamo)	Vichada	Puerto Carreño

Fuente: Radicado ANM No 20174100059681

La ubicación de las comunidades indígenas (minerías y no minerías) encuentra concentrada principalmente en las regiones Amazonia y Orinoquia, seguido por la región Pacífica y Caribe (Ver Figura 3-3).

Figura 3-3. Mapa comunidades indígenas



Fuente: SIGOT (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2017)

Por su parte, y conforme a radicado ANM No 20174100059681 del 14 de marzo de 2017, existen 43 zonas mineras de comunidades negras declaradas conforme se presenta en la Tabla 3-6.

Tabla 3-6. Zonas Mineras de comunidades negras

Solicitante	Departamento	Municipio
Consejo comunitario El Agucate	Antioquia	Zaragoza
Consejo comunitario Negros Unidos	Cauca	Timbiquí
Consejo comunitario Cuenca del San Bernardo Patia Norte	Cauca	Timbiquí
Consejo comunitario Parte Alta Sur del Saija	Cauca	Timbiquí
Consejo comunitario Rencer Negro	Cauca	Timbiquí
Consejo comunitario San Francisco de Cugucho	Chocó	Alto Baudó
Consejo comunitario Asocasan	Chocó	Tadó
Consejo comunitario Condoto	Chocó	Condoto
Consejo comunitario Unión Panamericana Cocomaua	Chocó	Unión Panamericana

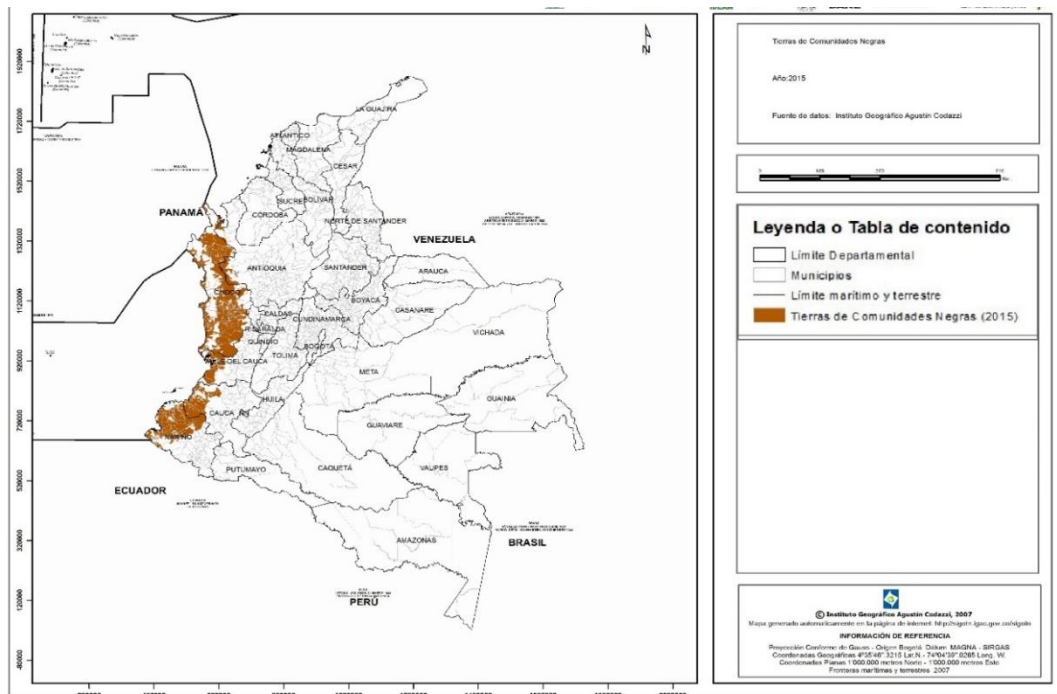
Solicitante	Departamento	Municipio
Consejo comunitario Paimado	Chocó	Río Quito
Consejo comunitario Villaconto	Chocó	Villaconto
Consejo comunitario Cantón de San Pablo	Chocó	Cantón de San Pablo
Consejo comunitario Novita	Chocó	Novita
Consejo comunitario Atrato-Cocomacia	Chocó	Atrato, Quibdó, Medio Atrato, Bojayá, Carmen del Darién, Urrao, Murindó, Vigía del Fuerte
Consejo comunitario del medio, bajo y zona costera del San Jun de "Acadesan"	Chocó	Zona del bajo San Juan (B/Vent y Litoral de San Juan) Zona del medio San Juan (Itsmina y medio San Juan) Zona del río Sipi (Sipi, Novita)
Consejo comunitario de la cuenca del río Acandí seco y zona costera norte Cocomanorte	Chocó	Acandí
Consejo comunitario de Certegui	Chocó	Certegui
Consejo comunitario de la cuenca del río Acandí seco, el Cedro y Juancho-Cocomaseco	Chocó	Acandí
Consejo comunitario San Isidro	Chocó	Río Quito
Consejo comunitario Mayor de Itsmina y Medio San Juan "Cocomimsa"	Chocó	Medio San Juan e Itsmina
Consejo comunitario Altomira y Frontera	Nariño	Tumaco
Consejo comunitario Unión Bajo Río Gúelmambi	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario La Gran Minga de los Ríos Iguambi y Albi	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario Renacer Telembi	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario La Amistad	Nariño	Magui Payan
Consejo comunitario Manos Unidas del Socorro	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario Alejandro Rincon del Río Nambi	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario Manos amigas de Patia Grande	Nariño	Magui Payan
Consejo comunitario La Voz de los Negros	Nariño	Magui Payan
Consejo comunitario Integración Telembí	Nariño	Roberto Payan
Consejo comunitario Nueva Alianza	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario El Bien del Futuro	Nariño	Barbacoas
Consejo comunitario unión de cuencas de Isagualpi.	Nariño	Roberto Payan
Consejo comunitario Limones	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Calle Larga –Río Dagua	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Llano Bajo	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario campo hermoso	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Citronela	Valle del Cauca	Buenaventura

Solicitante	Departamento	Municipio
Consejo comunitario Agua Clara	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Guaimia	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Zacarias-Río Dagua	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario San Marcos	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Sabaletas Bogotá y la Loma	Valle del Cauca	Buenaventura
Consejo comunitario Cordoba, San Cipriano y Santa Helena	Valle del Cauca	Buenaventura

Fuente: Radicado ANM No 20174100059681

La ubicación de las comunidades negras (mineras y no mineras) se encuentra concentrada principalmente en la región Pacífica (Ver Figura 3-4).

Figura 3-4. Mapa comunidades negras



Fuente: SIGOT (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2017)

Frente al desarrollo de actividades mineras en territorios indígenas, de comunidades negras o mixtas, reviste de importancia tres aspectos principales, su delimitación, el derecho de prelación y la consulta previa.

En materia, el Decreto 710 de 1990 “Por el cual se reglamenta parcialmente el Código de Minas, desarrolla el procedimiento de intervención en zonas mineras indígenas –ZMI, ”

define las Reservas Especiales indígenas, como aquellas ocupadas de forma permanente por los resguardos indígenas o, en el caso de que no existieren legalmente tales resguardos, la de los lugares que se delimiten con el fin de que en ellos no puedan adelantarse actividades mineras sino bajo condiciones técnicas y operativas que preserven las especiales características culturales y económicas de los grupos y comunidades aborígenes, considerando como lo establece *ibídem*, que para su delimitación de oficio o previo requerimiento de la comunidad o grupo indígena se deberá contar con el concepto favorable de la División de Asunto Indígenas del Ministerio de Gobierno.

La declaratoria de una zona minera indígena no involucra por sí mismo el derecho a explorar y explotar los recursos mineros por parte de la comunidad allí asentada, considerando, para el caso, que esta declaratoria tiene como efectos la definición del derecho de prelación para el otorgamiento de la concesión sobre los yacimientos y depósitos ubicados en la zona declarada atendiendo al procedimiento establecido por la autoridad minera, considerando además de que en caso de que sean terceros los beneficiados con el título deberán vincular preferentemente a los miembros de dicha comunidad. Así mismo, las regalías que genere el desarrollo de esta actividad deberán destinarse en obras y servicios que beneficien directamente a la comunidad indígena allí asentada.

Al respecto, el artículo 330 de la Constitución Política define que “La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”, en este sentido la Ley 21 de 1991, define la necesidad de adelantar un proceso de consulta cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, que tal como lo estima la Corte Constitucional en Sentencia SU-039/97, debe garantizar los siguiente:

a) Que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución.

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

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

En este sentido, se define la profundidad de la consulta previa que trasciende los procesos meramente informativos del desarrollo de los proyectos de interés económico, considerando la importancia de las decisiones de la autoridad frente a la resolución de conflictos que se generan cuando no se llegan a acuerdos entre el desarrollador de los proyectos y la comunidad indígena.

El ejercicio de participación constituido en el artículo 40 de la Constitución Política, considerando además las características que definen a los pueblos indígenas como sujetos de especial protección constitucional, traducen el ejercicio de la consulta previa como un derecho fundamental, evidenciado así mismo por la jurisprudencia en el tema tal como lo establece la Corte Constitucional en Sentencia SU-039/97.

Asimismo, La Corte Constitucional mediante sentencia C-389 de 2016 (Corte Constitucional, 2016) , determina que conforme a las disposiciones que en materia de consulta se desarrollan, definen la importancia de enmarcar la consulta en un espectro más amplio de garantías que incluyen la participación, la consulta previa, la cooperación, el consentimiento de la comunidad, la participación en los beneficios, y la indemnización en determinados eventos. Considerando que los mismos se constituyen como una garantía de la protección de los pueblos indígenas considerando su función de proteger y respetar

la autodeterminación de los pueblos; asegurar que su punto de vista sea escuchado por las autoridades del orden nacional; y propiciar la defensa de sus demás derechos.

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

Pudiendo entreverse, que la cantidad de sentencias generadas en torno a las zonas mineras indígenas y de comunidades negras, se ha constituido como una línea jurisprudencial sólida y compleja, dicha evaluación pudiera considerarse asimismo como una falencia de la reglamentación de los proceso de delimitación y participación de dichas comunidades.

3.3 Minería en conflicto con zonas excluidas

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantó en el año 2008 la evaluación de la conflictividad que se generaba por el desarrollo de actividades mineras en zonas declaradas como excluidas contempladas en el Artículo 34 del Código de Minas, dicho análisis se centra en la ocupación del territorio, presentando un balance entre las áreas destinadas para protección y conservación y su relación con los títulos mineros vigentes y las solicitudes en trámite.

Conforme al análisis adelantado por el Ministerio, se determinó que un total de 2,15% de las áreas protegidas se encontraban en conflicto con títulos mineros y un 14, 5% de las áreas solicitadas en contrato de concesión se encontraban en suelo protegido, lo cual establecía para la fecha la existencia de un total de 1.220.611ha destinadas a conservación y protección de los recursos naturales bajo explotación minera (ver Tabla 3-7 y Tabla 3-8). A esta base, debe sumársele el conflicto que se genera por el desarrollo de otras

actividades económicas como lo son la agricultura y la ganadería en sitios igualmente excluidos y cobijados por declaratorias de protección y conservación.

Tabla 3-7. Conflicto títulos mineros con zonas de protección 2008.

CONFLICTO TÍTULOS CON ZONAS DE PROTECCIÓN		
ZONA PROTEGIDA	ÁREA (Ha)	% de ZP afectado por títulos
Parque Nacional Natural (PNN)	10.421.513	
Área de títulos en PNN	45.175	0,4
Número de títulos	44	
Parque Nacional Regional (PNR)	51.497	
Área de títulos en PNR	251	0,5
Número de títulos	5	
Zona de reserva forestal protectora (ZRFp)	468.593	
Área de títulos en ZRFp	22.103	4,7
Número de títulos	57	
Zona de reserva forestal Ley 2 (ZRF2)	43.801.089	
Área de títulos en ZRF2	1.017.790	2,3
Número de títulos	198	
Páramos (PAR)	1.187.343	
Área de títulos en PAR	108.972	9,5
Número de títulos	391	
Humedales RAMSAR	711.334	
Área de títulos en RAMSAR	26.320	3,7
Número de títulos en RAMSAR	79	

Fuente: (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2008)

Tabla 3-8. Conflicto solicitudes mineras con zonas de protección 2008.

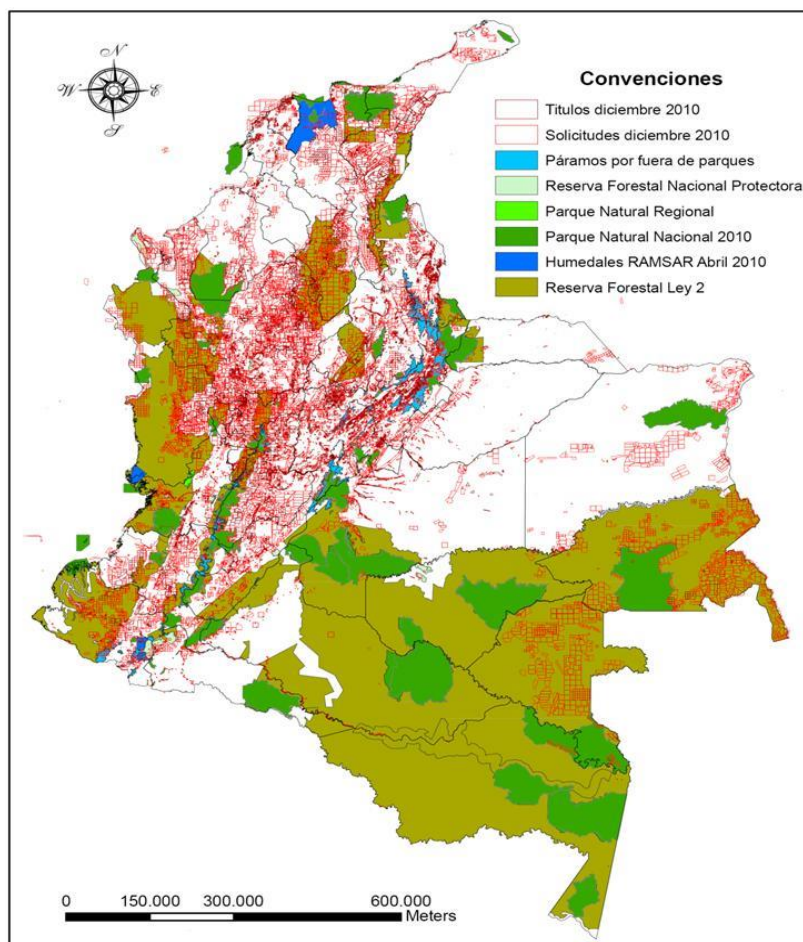
CONFLICTO SOLICITUDES CON ZONAS DE PROTECCIÓN		
ZONA DE PROTECCIÓN	ÁREA (Ha)	% AFECTADO POR SOLICIT.
PARQUE NACIONAL NATURAL (PNN)	10.421.513	
ÁREA DE SOLICITUDES EN PNN	348.291	3,3
NÚMERO DE SOLICITUDES	490	
PARQUE NACIONAL REGIONAL (PNR)	51.497	
ÁREA DE SOLICITUDES EN PNR	17.359	33,7
NÚMERO DE SOLICITUDES	46	
ZONA DE RESERVA FORESTAL PROTECTORA (ZRFp)	468.593	
ÁREA DE SOLICITUDES EN ZRFp	264.140	56,4
NÚMERO DE SOLICITUDES	327	
ZONA DE RESERVA FORESTAL LEY 2 (ZRF2)	43.801.089	
ÁREA DE SOLICITUDES EN ZRF2	6.685.556	15,3
NÚMERO DE SOLICITUDES	4.225	
PÁRAMOS FUERA DE ZONAS EXCLUIDAS (PAR)	1.187.343	
ÁREA DE SOLICITUDES EN PAR	555.398	46,8
NÚMERO DE SOLICITUDES	1.181	
HUMEDALES RAMSAR	711.334	
ÁREA DE SOLICITUDES EN RAMSAR	326.549	45,9
NÚMERO DE SOLICITUDES EN RAMSAR	203	

Fuente: (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2008)

Las zonas protegidas contenidas en las anteriores categorías se han incrementado considerando que el Gobierno Nacional dando cumplimiento al principio de precaución ha delimitado y declarado nuevas zonas incluidas dentro del sistema de páramos, humedales RAMSAR y el sistema nacional de áreas protegidas.

Sin embargo, el análisis realizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se hace valioso toda vez que deja entrever un panorama desalentador frente a las ocupaciones de un histórico de títulos otorgados y un escenario tendencial de ocupación generado por las nuevas solicitudes mineras. Fierro (2011) presenta una evaluación cartográfica que hace visible dicha ocupación en las zonas protegidas, ver Figura 3-5.

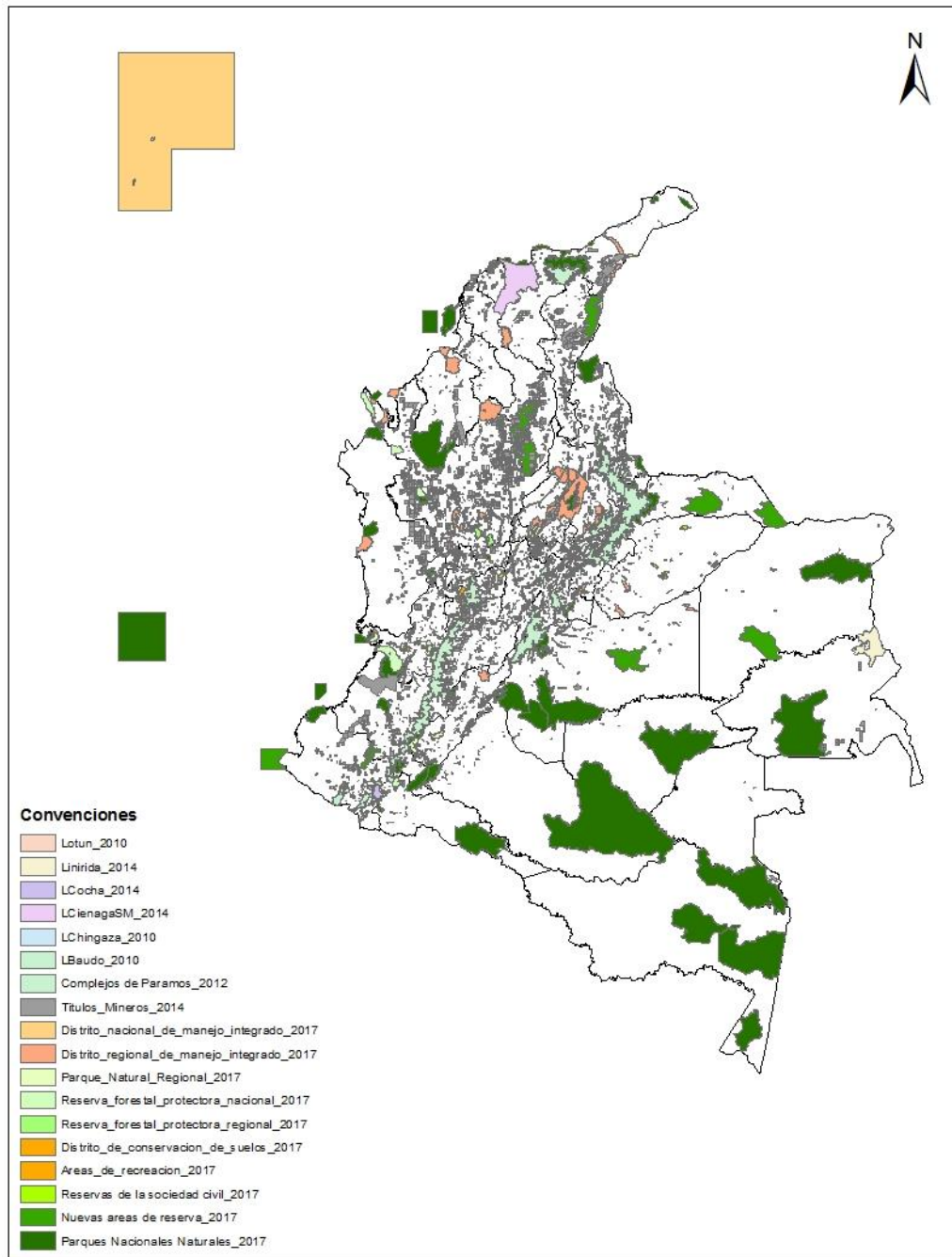
Figura 3-5. Conflicto zonas excluidas Vs Títulos y solicitudes



Fuente: Fierro 2011, Fuentes de información: Parques: UAESPNN Reservas forestales: MAVDT
Páramos: Instituto Humboldt Ramsar: MAVDT Títulos y solicitudes: Ingeominas

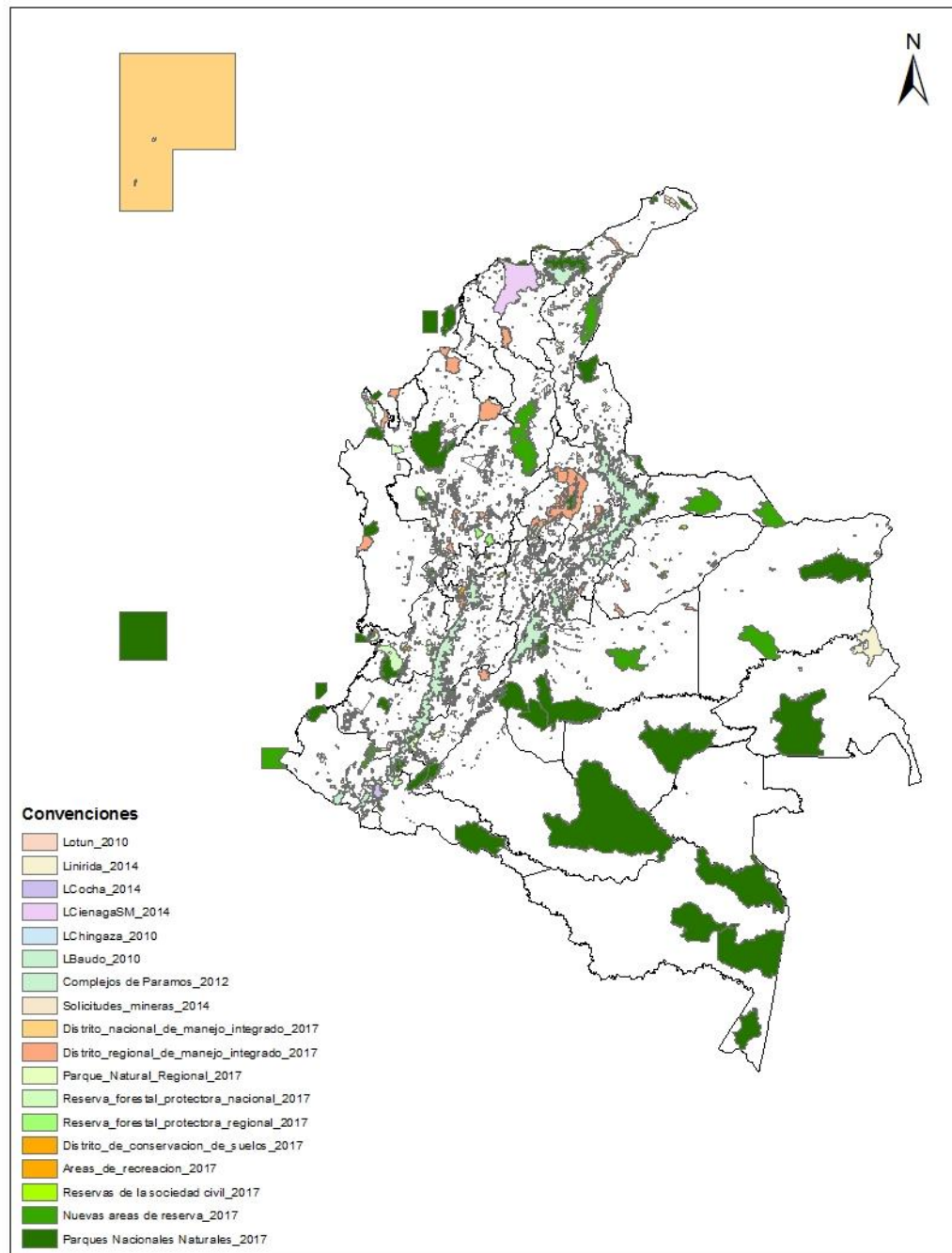
Sin embargo, la categorización de los conflictos territoriales no incorpora en su análisis la minería ilegal, considerando que de las 14.357 unidades de producción mineras –UPM, identificadas en el censo minero departamental, el 63% (9041UPM) corresponden a actividades sin título minero, las cuales se desarrollan además, sin contar con autorizaciones ambientales, evidenciando un escenario mucho más desalentador frente a la ocupación de zonas destinadas para la preservación, protección y conservación de los recursos naturales.

Para el ejercicio de evaluación fue posible contar con información actualizada al año 2017 del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Páramos al año 2012, humedales RAMSAR a 2010-2014 e información a 2014 de los títulos mineros otorgados, presentando en modo cartográfico la siguiente superposición de las intervenciones; sin embargo, la escala bajo la cual se trabaja no permite realizar un análisis certero y detallado como el adelantado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en 2008 (ver Figura 3-6 y Figura 3-7)

Figura 3-6. Zonas de protección del sistema de parques nacionales naturales y títulos mineros.

Fuente: elaboración propia información suministrada por Parques Nacionales Naturales (Parques Nacionales Naturales, 2017) y tierra minada (Tierra Minada, 2014)

Figura 3-7. Zonas de protección del sistema de parques nacionales naturales y solicitudes de títulos mineros.



Fuente: elaboración propia información suministrada por Parques Nacionales Naturales (Parques Nacionales Naturales, 2017) y tierra minada (Tierra Minada, 2014)

4. Minería y Autonomía territorial

Los diferentes niveles del Estado que intervienen en el desarrollo minero del país deberán propender por la construcción de un escenario territorial equilibrado, a partir de la proyección conjunta de estrategias orientadas a incrementar los beneficios y disminuir los impactos de la actividad minera.

Los municipios son por excelencia la entidad fundamental de la división político-administrativa del país, en materia los Concejos municipales tienen dentro de sus funciones reglamentar los usos del suelo en su territorio, por esta razón serán los municipios quienes lideren los procesos de transformación de los elementos de ordenamiento del territorio incorporando en su planificación la variable que supone la riqueza del subsuelo.

Considerando la situación que vive el país en materia de ordenamiento territorial asociado a la minería, se realiza a continuación un análisis que incorpora las perspectivas que presenta la Corte Constitucional, la administración municipal y los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo Sostenible.

4.1 La Corte Constitucional

Colombia es un país organizado como República Unitaria que transfiere funciones políticas, administrativas y financieras a las entidades territoriales bajo una perspectiva de descentralización, las cuales gozan de autonomía para la toma de decisiones en sus territorios bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

A pesar de la autonomía que define a las entidades territoriales y a las competencias otorgadas mediante la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011, la toma de decisiones

frente al ordenamiento territorial ha sido limitada por la posesión que sobre el subsuelo ha ejercido el Estado central, suscitando diversos conflictos asociados entre otros al desarrollo de la actividad minera.

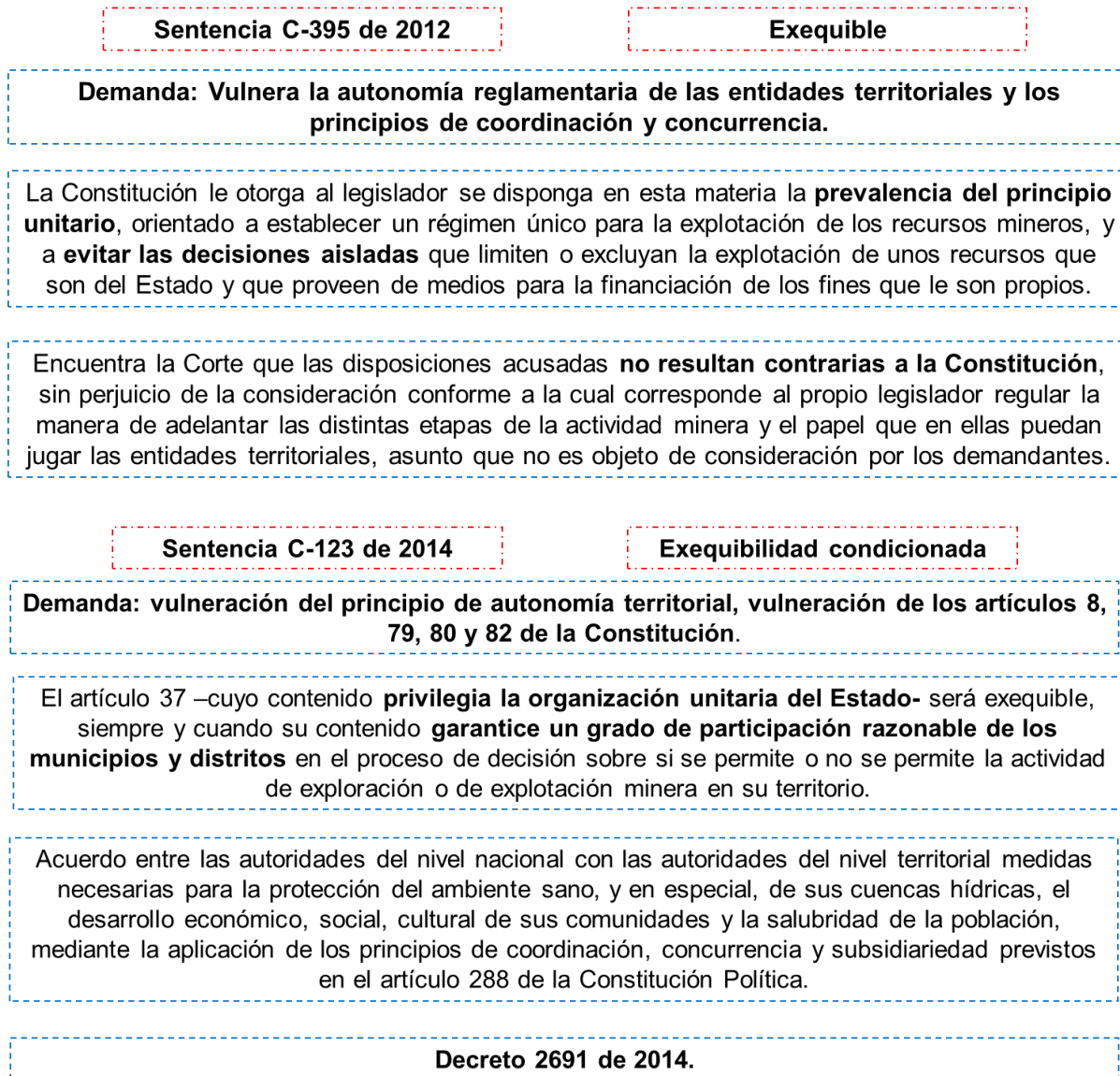
Como se mencionó en capítulos anteriores, la explotación y comercialización de recursos mineros ha generado grandes aportes al crecimiento económico del país, representando entre los años 2010 y 2015 en promedio un 2.2% del PIB, 19,6% de las exportaciones y un 16% de la inversión extranjera, aportando además a las finanzas del país a través del pago de impuestos de renta, patrimonio, predial, ICA, IVA y regalías (Ministerio de Minas y Energía, 2016).

Considerando al sector minero como una de las principales locomotoras de desarrollo del país y a su vez como una industria que genera grandes impactos sobre los recursos naturales y el medio ambiente, el Estado ha formulado diversas políticas orientadas a la regulación de la actividad que propenden por el fortalecimiento económico, jurídico, ambiental y social de la industria. Para el caso, el Decreto único reglamentario del sector administrativo de minas y energía (Ley 1073 de 2015), compila las diferentes normas que en materia se han dictado, buscando la eficiencia económica y social del sistema legal.

Por su parte, la Ley 685 de 2001, en desarrollo del artículo 332 de la Constitución Política de Colombia, establece en su artículo 37 la prohibición legal que restringía el establecimiento de zonas del territorio que quedarán permanente o transitoriamente excluidas de la minería por las autoridades regionales, seccionales o locales, considerando que en materia de ordenamiento territorial se deberán incorporar las zonas restringidas y excluidas para la actividad minera y ordenar el territorio considerando la información geológica-minera disponible.

Dicha restricción ha sido cuestión de diversos debates en la Corte Constitucional que han concluido en la declaración de exequibilidad (C-395 de 2012 (Corte Constitucional, 2012)), exequibilidad condicionada (Sentencia 123 de 2014 (Corte Constitucional, 2014)) y finalmente la inexequibilidad del artículo (Sentencia C-273 de 2016 (Corte Constitucional, 2016)).

Figura 4-1. Evaluación de constitucionalidad artículo 37 del código de minas



Fuente: Elaboración propia con base en Sentencia C-395 de 2012 y Sentencia C-123 de 2014

Con el fin de realizar un análisis concienzudo de la evolución normativa en materia jurisprudencial se optó por el desarrollo de una ficha técnica de la última sentencia mencionada, que permita un mejor nivel de análisis, considerando que en el periodo de desarrollo de la investigación esta sentencia se encuentra vigente.

Tabla 4-1. Metodología de evaluación jurisprudencial en materia constitucional

Componente	Descripción
Sentencia	Número y año de la sentencia

Componente	Descripción
Presentación	Breve resumen de la situación analizada
Presentación del caso	Presentación de la norma violada y concepto de violación
Argumentos del Accionante	Justificación de la demanda presentada por el accionante
Intervención de otros a favor de la norma	Posturas de diferentes órganos a favor de la demanda
Intervención del Ministerio público	
Argumentos en defensa de la Norma acusada	Justificación de diferentes órganos a favor de la norma demandada
Presentación del Problema Jurídico	Cuál es la pregunta en términos de constitucional que se presenta la Corte para resolver si la norma acusada vulnera el texto constitucional
Competencia	Definición de la competencia de la Corte en Virtud del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia
Tesis	Consideraciones de la Corte Constitucional en torno a la constitucionalidad de la norma acusada
Conclusión	Parte Resolutiva de la Sentencia

Fuente: Elaboración propia

Para esta evaluación se realizará un análisis de la Constitucionalidad de la norma, considerando la concepción formal de la Carta Política y la concepción material basado en el bloque de constitucionalidad (tratados aprobados y ratificados por Colombia) y las interpretaciones que la Corte Constitucional ha emitido en materia.

En este caso, se realizó la ficha de evaluación de la Sentencia C-273 de 2016 considerando los aspectos más relevantes en su contenido.

Tabla 4-2. Evaluación jurisprudencial en materia constitucional Sentencia C-273 de 2016.

Componente	Descripción
Sentencia	Sentencia C-273 de 2016
Presentación	Se analiza la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 a la luz de los artículos 151 y 288 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 1,2 y 29 de la Ley 1454 de 2011.
Presentación del caso	Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones". El demandante solicita a la Corte Constitucional declarar inexecutable los artículos demandados, toda vez que considera que la misma vulnera los artículos 151 y 288 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 1,2 y 29 de la Ley 1454 de 2011, debido a que desconoce que la competencia de su regulación es atribuida a una materia orgánica, al encontrarse asociada a la asignación de competencias a las entidades territoriales y a su distribución entre ellas y la Nación, frente a lo cual considera el accionante prevé una prohibición y un límite a los planes de desarrollo del orden territorial.

Componente	Descripción
Argumentos del Accionante	<p>Los argumentos del accionante están basados en cuestionar la exequibilidad del artículo 37 del Código de Minas por considerar que es un vicio material de competencia dado el desconocimiento de la reserva de Ley orgánica.</p> <p>Considera el accionante que las normas previamente citadas, vulneran los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, toda vez que la asignación de competencias normativas de las entidades territoriales deberán ser definidas por Leyes orgánicas y no por Leyes ordinarias como es el caso de la Ley 685 de 2001.</p> <p>Bajo dicho entendido, cuando una norma infra constitucional establece que no corresponde a las autoridades territoriales definir zonas excluidas de minería a partir de la formulación de sus planes de ordenamiento territorial, está desconociendo las competencias otorgadas a los Municipios.</p> <p>Considera el accionante además, que la Ley 1454 de 2011 no adopta norma alguna que defina competencias en materia minera, evidenciando que en ningún momento el constituyente o el legislador orgánico quisieron excluir o separar expresamente, el denominado ordenamiento minero del Ordenamiento Territorial.</p>
Intervención de otros a favor de la demanda	<p>Corporación ecológica y cultural Penca de Sábila: solicita declarar la norma juzgada como inconstitucional, considerando los argumentos del accionante.</p> <p>Academia colombiana de jurisprudencia: solicita declarar la inexecutable de la norma, considerando los argumentos del accionante. Además expresa que no se puede hablar de cosa juzgada considerando que los argumentos presentados por el accionante son diferentes a aquellos evaluados por la Corte en otras oportunidades.</p> <p>Federación colombiana de municipios: Solicita declarar la inexecutable de la norma, considerando los argumentos del accionante, evidenciando que una norma distribuye competencias no solo cuando las asigna sino también cuando las niega. Además expresa que no se puede hablar de cosa juzgada considerando que los argumentos presentados por el accionante son diferentes a aquellos evaluados por la corte en otras oportunidades.</p> <p>Ciudadano Daniel Valencia Giraldo: Solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del artículo acusado, considerando los argumentos del accionante.</p>
Intervención del Ministerio publico	<p>El Procurador General de la Nación, solicita declarar la inexecutable del artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Define por su parte que corresponde a la Corte establecer si el artículo juzgado en realidad regula las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, desconociendo el artículo 151 constitucional. Considera además que no existen cosa juzgada dado que el pronunciamiento de la sentencia C-123 de 2014 analizo cargos diferentes que lo llevo a declarar la exequibilidad de la norma.</p> <p>Frente al pronunciamiento del Ministerio público, es importante resaltar que este se refiere a que las Leyes orgánicas prevén pautas que orientan el contenido de las Leyes orgánicas, sin ocuparse de detalles o precisiones que serán competencia de las Leyes ordinarias. Adicional a ello, deja en evidencia que una lectura conjunta del artículo 37 con los artículos 34 y 35 de la misma norma, evidencian que la competencia allí atribuida debe ser materializada mediante una Ley de naturaleza orgánica.</p>

Componente	Descripción
Argumentos en defensa de la Norma acusada	<p>Ministerio del interior: Solicita declarar la exequibilidad de la norma, considera que la interpretación de la reserva de la Ley Orgánica no puede ser amplia dado que afectaría el principio democrático. Presentando como ejemplos La distribución de competencias prevista generadas en las Leyes de carácter ordinario 388 de 1997, 3 de 1991 y 9 de 1989.</p> <p>Departamento Nacional de Planeación: Solicita a la Corte declararse inhibida o en su defecto declarar la exequibilidad de la norma, considerando que la regulación del uso del suelo no necesariamente debe estar contenida en una Ley orgánica, estableciendo además que en el desarrollo territorial intervienen diferentes autoridades que regulan las competencias sobre la autorización o la exclusión de la actividad minera.</p> <p>Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional Minera: Solicita a la Corte declararse inhibida o en su defecto declarar la exequibilidad de la norma, considera que conforme a la sentencia C-123 de 2014 puede concluirse que se configura como cosa juzgada constitucional.</p> <p>Asociación Colombiana de Minería: Solicita a la Corte declarase inhibida, considerando que la Corte se ha pronunciado en diferentes oportunidades frente a la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Considera además, que al tratarse del subsuelo y de los recursos no renovables como propiedad del Estado, este tiene competencia en materia de planificación, manejo y aprovechamiento de los mismos.</p>
Presentación del Problema Jurídico	<p>Considera la Corte que de la acción interpuesta, surgen dos cargos frente a la norma acusada, por lo que se plantea el siguiente problema jurídico:</p> <p>¿Se vulnera la reserva de Ley orgánica cuando en una disposición contenida en una Ley ordinaria el Congreso prohíbe a las autoridades del orden territorial establecer zonas excluidas de la minería, inclusive en los planes de ordenamiento territorial?</p>
Competencia	La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción, en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta Política.
Integración para el análisis	El contenido original de la norma, El contenido normativo que le adicionó la sentencia C-123 de 2014. Los principios que gobiernan la ordenación territorial disciplinados en la Ley orgánica de ordenamiento territorial.
Tesis	<p>Las reservas de Ley como garantías institucionales</p> <p>Establece la Corte la necesidad de interpretar la Constitución de manera sistemática y teleológica concebida como un sistema de normas articuladas y no como un conjunto de normas aisladas.</p> <p>Una de las garantías institucionales consiste en reservar la regulación de ciertas materias a determinados tipos de Leyes sujetas a requisitos específicos. Para ello el Congreso está facultado para legislar sobre cualquier materia.</p> <p>Nuestro sistema constitucional no excluye ciertas materias de la competencia del Legislador para garantizar el desarrollo de determinados bienes jurídico constitucionales. Por el contrario, la cláusula general de competencia faculta al Legislador para regular todos los temas de la vida social. Sin embargo, en desarrollo de dicha actividad el Congreso está sujeto a determinadas restricciones sustanciales y de procedimiento. Una de dichas restricciones consiste</p>

Componente	Descripción
	<p>en que algunas materias deben ser reguladas mediante tipos especiales de Leyes.</p> <p>La reserva de Ley orgánica Sentencia C-494 de 2015: “Las Leyes orgánicas se pueden diferenciar de los otros tipos de Leyes por tres razones, a saber: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación y; iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa.”</p> <p>En la Ley Orgánica se encuentran atributos a saber cómo: superior jerarquía, casi constitucional, y naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria. Aclara la Corte además, que la Ley orgánica no despoja al Congreso del ejercicio de la función legislativa puesto que, la misma norma sirve de fundamento a esa rama para dictar válidamente Leyes posteriores.</p> <p>Señala la Corte que la jerarquía de la legislación orgánica tiene como efecto que algunas de sus disposiciones se integren al bloque de constitucionalidad, constituyéndose su violación por sí misma en una infracción del artículo 151 de la Constitución.</p> <p>Sentencia C-494 de 2015: Resulta trascendental para la democracia constitucional “determinar con precisión, si una materia es propia de Ley orgánica o no, por cuanto la norma orgánica superior puede modificar o derogar válidamente todas aquellas disposiciones que se encuentren en los niveles inferiores, empero, sólo puede sustituirse por otra del mismo o superior nivel.” Considerando además su pertinencia orientada a no atentar contra el principio democrático de la potestad del legislador ordinario.</p> <p>La reserva de Ley orgánica en materia de ordenamiento territorial El artículo 151 de la Constitución prevé cuatro temas reservados a la legislación orgánica: actividad del Congreso, proceso de planeación, proceso de presupuestación y asignación de competencias normativas a las entidades territoriales</p> <p>Sentencia C-600A de 1995: “Esa finalidad de la legislación orgánica territorial explica entonces los grandes temas que aparecen asociados a esa legislación especial, y que, de manera muy general, son: de un lado, esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (CP arts 1º, 150 ord 4º, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (CP arts 105, 297, 307, 319, 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (CP arts. 151 y 288).”</p> <p>Sentencia C-489 de 2012 “que las materias propias del ordenamiento territorial que deben regularse mediante Ley orgánica podían</p>

Componente	Descripción
	<p>clasificarse en dos grandes grupos: en primer lugar (i) la distribución y asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el mandato del artículo 288 de la Carta, y en segundo término (ii) aquellos eventos excepcionales, en los cuales la Constitución difiere a la Ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos sin que exista un criterio general y uniforme que haya orientado al Constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias a través de Ley especial.” Concluye además que no “toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por Ley orgánica”</p> <p>Alcances de la reserva de Ley orgánica: análisis del artículo 37 de la Ley 685 de 2001</p> <p>Para este análisis se pregunta la Corte, si no toda asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, ni la distribución de competencias entre éstas y la Nación, está sujeta a reserva de Ley orgánica, ¿cuáles son los alcances que tiene la reserva de Ley orgánica en materia de asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, y de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales?</p> <p>Establece la Corte que las materias que componen los respectivos ámbitos de competencias de las entidades en los distintos órdenes se traslapan y están relacionadas de manera inescindible. Estableciendo que para el presente análisis están en tensión la facultad del Congreso para atribuir competencias al nivel central en relación con la explotación de recursos naturales, frente a la autonomía de las entidades territoriales para definir el ordenamiento de su territorio.</p> <p>Por su parte, analiza el tenor literal del artículo 332 de la Carta, donde se atribuye el subsuelo y los recursos naturales no renovables como propiedad del Estado, sin atribuir a la Nación, municipios o departamentos su propiedad, por razones de equidad y equilibrio regional.</p> <p>Sentencia C-035 de 2016: <i>En el presente caso es claro que la selección de áreas de reserva minera no excluye la realización de actividades agrícolas, entre otras. Más aun, la organización del territorio a partir de su potencial minero, por sí mismo, corresponde al ejercicio de una actividad propia de la administración nacional, que se ajusta al carácter unitario del Estado. Sin embargo, el ejercicio de esta actividad de ordenación del territorio de manera exclusiva por una entidad del nivel central sí puede tener un impacto significativo sobre la autonomía de las autoridades municipales para planificar y ordenar sus territorios. La extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo, sino también modifica la vocación general del territorio, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo. En esa medida, tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía”</i></p>

Componente	Descripción
	<p>Concluye la Corte que el ejercicio que compete al legislador ordinario para regular la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluye con otras competencias asignadas a las entidades territoriales de diverso orden, como la de definir los usos del suelo.</p> <p>Define además que las Leyes que toquen temas relacionados con las competencias de las entidades territoriales deben respetar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, que permiten armonizar el principio de Estado Unitario con el de autonomía de las entidades territoriales.</p> <p>Finalmente, la Corte concluye que la disposición demandada prohíbe a las entidades de los órdenes “<i>regional, seccional o local</i>” excluir temporal o permanentemente la actividad minera. Más aun, esta prohibición cubre expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de Ley orgánica</p>
Conclusión	Declarar INEXEQUIBLE, el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.”

Fuente: Elaboración propia basado en la Sentencia C-273 de 2016.

Para la presente evaluación, se reviste de importancia el análisis adelantado por la Corte Constitucional en la Sentencia 123 de 2014, frente a la cual como se mencionó anteriormente fue declarado exequible artículo 37 del Código de Minas de manera condicionada, lo cual generó que el Gobierno Nacional promulgará el Decreto 2691 de 2014 mediante el cual se atendió el requerimiento de la Corte referente a que “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, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera, en áreas previamente delimitadas de su circunscripción territorial”, estableciendo el procedimiento para adoptar medidas de protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera.

Por su parte, aunque el Código de Minas plantea la importancia de determinar áreas a restringir, excluir y explotar conforme la información geológica minera disponible, restringe toda participación de los entes territoriales en el ordenamiento minero, significando esto, que la planificación de los usos del suelo en su territorio no podría restringir la actividad minera aun cuando su desarrollo fuera en contravía de los intereses propios del municipio

y de su ciudadanía, generando adicionalmente impactos de orden ambiental y social para los cuales no se esté preparado.

Amerita por otra parte, evidenciar que en lo que se refiere a la participación ciudadana, excluyendo los procesos de consulta previa y consentimiento libre e informado que hacen referencia a los grupos étnicos definido su procedimiento en las Leyes 70 de 1993 y la Ley 21 de 1991, el Código de minas no tiene un procedimiento establecido haciendo únicamente referencia en su artículo 259 a la audiencia y participación de terceros, dejándolo como un proceso aislado que carece de definición y peso, desconociendo el fin esencial del Estado de garantizar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

En este sentido, podría preverse un entorno más amigable para el desarrollo de la industria, a través de la consolidación de alianzas público-privadas con la participación de la ciudadanía, empoderando al pueblo en la toma de decisiones que afectan directamente su calidad de vida, diferenciando el escenario donde las comunidades se ven obligadas a convivir con la actividad minera y el escenario donde la minería se convierte en una decisión del pueblo con miras al desarrollo sustentable del territorio.

4.2 Las administraciones municipales y la ciudadanía

El país vive una disyuntiva entre el desarrollo de la actividad minera y la conservación y protección de los recursos naturales, evidenciando una mutua exclusión desde la perspectiva local y ciudadana. La Corte Constitucional se ha promulgado a través de las Sentencias 123 de 2013 y 035 de 2016, donde bajo un escenario de tensión entre los intereses nacionales y locales deberán adelantarse procesos de concertación. En este sentido, como ya se ha mencionado la participación se consolida como uno de los fines esenciales del Estado.

En este sentido, diferentes municipios haciendo uso de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana definido en la Ley 134 de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana” (Ministerio de Gobierno,

1994) y en la Ley 1757 de 2015 Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática (Ministerio del Interior, 2015), han sometido a consideración del pueblo una pregunta de carácter general que básicamente cuestiona a la ciudadanía si está de acuerdo o no en desarrollar proyectos mineros de diferentes índoles en su territorio.

Sin embargo, a pesar de que en algunos municipios los resultados de dichas consultas ya se encuentran en firme, las municipalidades no tienen claridad frente a como incorporar dichas decisiones en sus instrumentos de ordenamiento territorial, para lo cual deberá tener en cuenta como mínimo los títulos mineros preexistentes y la consideraciones que sobre la explotación de diferentes minerales se genere a partir de la decisión tomada.

Como ejemplos de la implementación de dicha herramienta, el municipio de Cajamarca, Tolima ha liderado una batalla contra el desarrollo de la actividad minera, buscando generar bajo la implementación de una consulta popular la prohibición de la actividad extractiva. Como lo mencionó el exsenador Trujillo Muñoz, lo que se impone, en una auténtica escena democrática, es abrir mejores vasos comunicantes entre el gobierno central y los gobiernos locales, para establecer una nueva forma de relacionamiento que no sea tan vertical y jerárquica, sino más horizontal y colaborativa. (Trujillo Muñoz, 2017).

Frente a la decisión que tomó el 36.80% de la ciudadanía del municipio de Cajamarca con un porcentaje del 98.78% en contra del desarrollo de actividades mineras en su territorio, el Concejo Municipal aprobó el Acuerdo 003 de 2017, donde en su parte resolutive adopta la decisión, comunica al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y solicita al Alcalde implementar las medidas necesarias para acatar la decisión (Concejo municipal de Cajamarca Tolima, 2017). Con base en esto, la administración municipal deberá definir las estrategias que permitan como se mencionó anteriormente, la incorporación de la decisión en su Esquema de Ordenamiento Territorial. Dicho resultado, ha sido evidenciado por la administración municipal de dicho municipio como problemático, frente a las cifras de desempleo que genera la suspensión de las actividades mineras ejecutadas a la fecha de la toma de la decisión.

Durante el desarrollo de la investigación, se tomaron decisiones en los municipios de Jericó y Támesis, a través del Concejo municipal, y en esta misma línea, los municipios del suroeste antioqueño como Jardín, Támesis, Urrao, Jericó, Pueblorrico y Concordia están

ad portas de adelantar actividades de consulta popular similares que busquen generar un veto para el desarrollo de la actividad extractiva. Dicha tendencia se viabiliza en el resultado de entrevista semiestructurada al Secretario de Planeación municipal de Concordia, que fue adelantada en el mes de mayo de 2017 (Ver Anexo 3).

Teniendo en cuenta lo anterior, se prevé un escenario tendencial donde la consulta popular se convierte en una herramienta de participación ciudadana obligada, que decide sobre el territorio sin una base sólida técnica y científica.

Buscando adelantar una caracterización y diagnóstico de la situación actual, se presenta a continuación un análisis crítico de la situación que se presenta actualmente en el municipio de Jericó asociada al desarrollo del proyecto Minera Quebradona Colombia S.A gerenciado por la empresa AngloGold Ashanti.

Generalidades del municipio de Jericó

El municipio de Jericó está ubicado en la región del Suroeste del Departamento de Antioquía y a una distancia de la ciudad de Medellín por la carretera de Fredonia de 104 Km. y por la carretera de Bolombolo de 122 km. Su cabecera municipal se encuentra a 1.967 metros sobre el nivel del mar, tiene una temperatura promedio de 19,5°C. (Concejo municipal de Jerico, 2010)

Posee una topografía quebrada y muy montañosa por estar ubicado en las estribaciones de la cordillera occidental, y en él se encuentran alturas que alcanzan más de 2500 metros sobre el nivel del mar. Esto le permite a Jericó disponer de tierras con climas diferentes: cálido en la zona del Cauca, templado en la zona ocupada por la cabecera municipal y frío en la zona más elevada del municipio. Sus principales productos son el café, el plátano y el ganado, además el cardamomo el cuál es vinculado al comercio de exportación. Tiene una superficie total de 193 km² y posee una población de 12.761 habitantes discriminados así: 7801 asentados en la cabecera municipal, y 4.988 en la zona rural conformada por 31 veredas y por el corregimiento de Palocabildo. (Concejo municipal de Jerico, 2010)

Determinantes ambientales

El Acuerdo 02 de 2010 “por el cual se adopta la revisión y ajuste del esquema de ordenamiento territorial, EOT, del municipio de Jericó”, contempla en su contenido los

determinantes ambientales a que hace referencia el artículo 10 de la ley 388 de 1997 para el ordenamiento de su territorio.

Tabla 4-3. Determinantes ambientales EOT Jericó

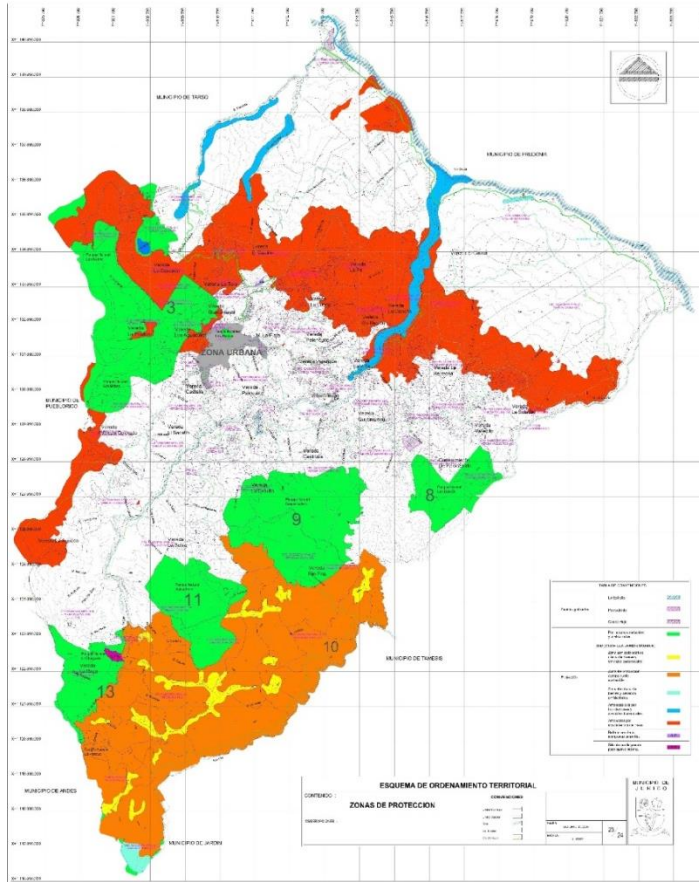
Tipología	Definición	Descripción	Área (ha)
Áreas de carácter regional	Distrito de manejo integrado de los recursos naturales Renovables DMI Cuchilla Jardín - Támesis	Acuerdo 316 del 22 de abril de 2009 Corantioquia	3781
	Distrito de manejo integrado de los recursos naturales renovables Nubes-Trocha-Capota	Acuerdo 352 de diciembre de 2010 Corantioquia (Acuerdo 372 de 2010PMA)	3020,6
Áreas de carácter local	Parques naturales o zonas de interés ecológico (Reserva Forestal)	Parque Natural del bosque de niebla Las Nubes	722,8
		Parque Natural Las Dantas	195.5
		Parque Natural Requentadero	340.85
		Parque Natural Barcelona	840.26
		Parque Natural el Borrachero	740.07
		Parque Natural El Chagualo	96.06
		Parque Natural Las Brisas	293.82
	Zonas de especial interés turístico y recreacional	Colina La Soledad	Sin definir
		Cerro La Mama	
		Balneario Natural "Las Playas Jericoanas"	
		Río Frio	
		Puente Iglesias	
		Río Piedras	
		Laguna de La Cascada	
	Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los Servicios públicos.	Fuentes de abastecimiento de agua potable	Sin definir
Áreas para la disposición final de residuos sólidos y líquidos			

Fuente: EOT Jericó, 2010

Frente a las zonas de protección previamente definidas, en lo concerniente a los DMI Corantioquia define para las zonas de preservación usos prohibidos para la minería a cielo abierto y restringidos para la minería con requerimientos de ejecución del Plan de manejo ambiental, para las zonas de protección usos permitidos y restringidos, y para las zonas de producción usos restringidos.

En lo concerniente a las zonas de protección local, referente a los parques naturales de interés ecológico y las Zonas de especial interés turístico y recreacional, la actividad extractiva minera aparece en una categoría de restringida, con excepción del ecosistema de La Cascada donde la actividad se define como prohibida.

Figura 4-2. Zonas de protección municipio de Jericó



Fuente: EOT (Concejo municipal de Jericó, 2010)

Minería en Jericó

El municipio de Jericó, en materia minera y conforme a lo contenido en el Catastro Minero, cuenta actualmente con 5 títulos vigentes y 22 solicitudes en trámite. Dichos procesos abarcan áreas de 7.236,85 hectáreas y 11.858,42 hectáreas, correspondientemente, lo que implica que un 37% del municipio se encuentra actualmente bajo títulos vigentes.

Conforme a dicho registro, el municipio tiene potencial minero para la explotación de minerales que van desde los metales preciosos, metales base, materiales de construcción y minerales energéticos.

Tabla 4-4. Títulos vigentes municipio de Jericó

Expediente	Fecha	Concesionario	Mineral	Modalidad	Localización	Área Concesionada (ha)	%de participación Jericó	Área en municipio de Jericó
JHK-08053 X	2012	Minera Quebradona Colombia S.A/Costa S.O.M/ Gustavo José Koch Herrera/ Sociedad Minera Solvista Colombia S.A.S	Minerales de oro y platino y sus concentrados	Contrato de Concesión (L 685)	Jericó/Támesis/Tarso	37,22	100%	37,22
HHII-13	2007	Minera Quebradona Colombia S.A	Minerales de metales preciosos y sus concentrados, metales preciosos, asociados.	Contrato de Concesión (L 685)	Jericó/Támesis	7594,83	77.54%	5889,02
HIDK-03	2008	Alianza minera S.A.S.	Oro, cobro, asociados	Contrato de Concesión (L 685)	Andes/Pueblorrico/Jericó	4316,61	28.90%	1247,50
H5810 005	2003	Fundación Berta Arias de Botero	Oro, demás concesibles	Contrato de Concesión (L 685)	Fredonia/Jericó/Támesis	81,96	75.71%	62,0507
NCN-10131	2015	Municipio de Jericó/David Alonso Toro Cadavid	Arenas, gravas naturales y silíceas	Autorización Temporal	Jericó	1,05	100%	1,0496
Total						12.031,6		7236,85

Fuente: Catastro minero (Agencia Nacional Minera -ANM, 2017)

Tabla 4-5. Solicitudes vigentes municipio de Jericó

Expediente	Fecha	Solicitantes	Mineral	Modalidad	Localización	Área solicitada	%de participación Jericó	Área en municipio de Jericó
JLH-16212X	2008	El Trapiche SOM	Minerales de oro y platino, y sus concentrados	Contrato de concesión (L 685)	Tarso/Jericó/Fredonia	488,277	9.41%	45,947
JLH-16215X	2008	El Trapiche SOM	Minerales de oro y platino, y sus concentrados	Contrato de concesión (L 685)	Jericó/Támesis	2010,32	47.59%	956,714

Expediente	Fecha	Solicitantes	Mineral	Modalidad	Localización	Área solicitada	%de participación Jericó	Área en municipio de Jericó
RAS-08531	2016	Wilfer Bustamante Duque/William De Jesús García Corrales/Alexander Cardona Palacio/Ronald Eduard Arango España	Arenas y gravas naturales y silíceas	Contrato de concesión (I 685)	Jericó/Fredonia	67,288	6.77%	4,555
RGP-13051	2016	Investment And Minery Proyects The Eden Impe Sociedad Por Acciones Simplificada	Minerales de oro, platino y sus concentrados, Minerales de cobre y sus concentrados, minerales de plata y sus concentrados.	Contrato de concesión (I 685)	Jericó	666,796	100%	666,796
B7621005	2006	Ingeniería Y Gestión Del Territorio S.A., Igter S.A.	Minerales de plomo y sus concentrados, minerales de zinc y sus concentrados, minerales de molibdeno y sus concentrados, minerales de metales preciosos y sus concentrados, minerales de cobre y sus concentrados.	Contrato de concesión (I 685)	Jericó	891,273	100%	891,273
QHP-08411	2015	Andes Resources EP S.A.S	Carbón térmico, minerales de metales preciosos y sus concentrados	Contrato de concesión (I 685)	Támesis, Jericó, Jardín	1748,99	16.70%	292,082
QEF-11131	2015	Minera Quebradona Colombia S.A	Minerales de zinc y sus concentrados, minerales de oro y platino y sus concentrados, minerales de platino y sus concentrados, minerales de cobre y sus concentrados, minerales de plata y sus concentrados, minerales de molibdeno y sus concentrados	Contrato de concesión (I 685)	Jericó, Támesis	59,112	93.22%	55,105
REJ-11311	2016	Isagen S.A. E.S.P.	Materiales de construcción, minerales de oro y platino y sus concentrados	Contrato de concesión (I 685)	Fredonia, Tarso, Venecia, Jericó	1374,23	7.46%	102,518

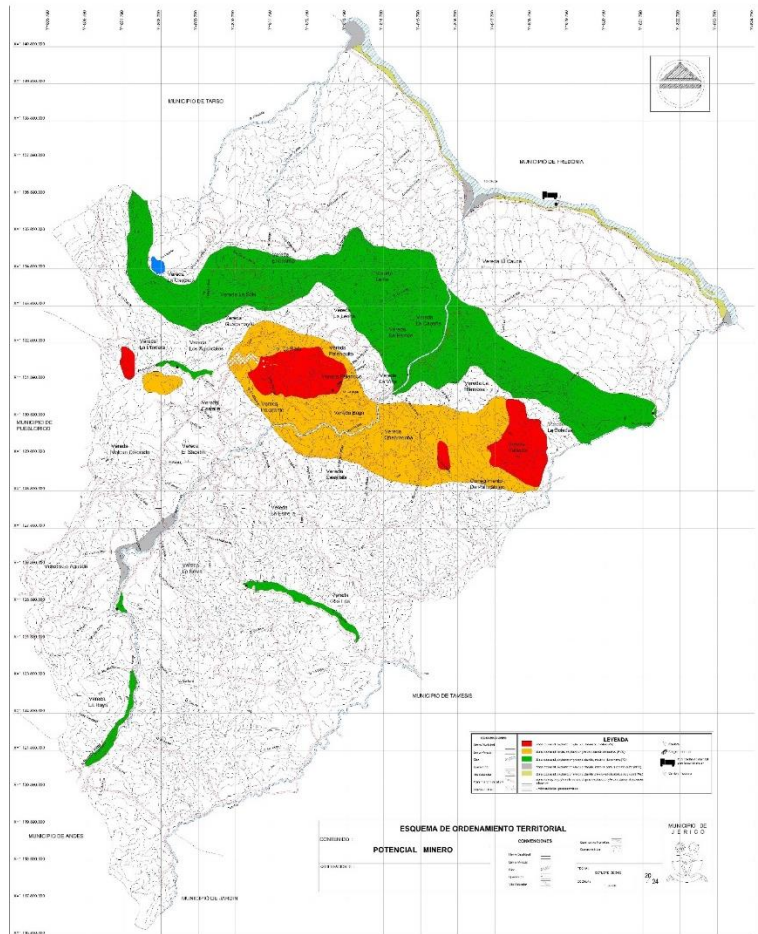
Expediente	Fecha	Solicitantes	Mineral	Modalidad	Localización	Área solicitada	%de participación Jericó	Área en municipio de Jericó
LHJ-15051	2010	Anglogold Ashanti Colombia S.A.	Minerales de oro y platino, y sus concentrados	Contrato de concesión (l 685)	Jericó	1093,16	100%	1093,165
QHP-08371	2015	Andes Resources EP S.A.S	Carbón térmico, minerales de metales preciosos y sus concentrados	Contrato de concesión (l 685)	Jardín, Jericó, Támesis	1803,97	30.56%	551,293
REJ-11361	2016	Isagen S.A. E.S.P.	Minerales de oro y platino, y sus concentrados, materiales de construcción.	Contrato de concesión (l 685)	Tarso/Jericó/Fredonia	3123,95	31.24%	975,923
REJ-11481	2016	Isagen S.A. E.S.P.	Minerales de oro y platino, y sus concentrados, materiales de construcción.	Contrato de concesión (l 685)	Támesis, Fredonia, Jericó	1365,841	62.60%	855,017
OG2-08159	2013	Negocios Mineros S.A	Minerales de metales preciosos y sus concentrados	Contrato de concesión (l 685)	Andes, Jericó	1890,66	8.32%	157,303
PLC-14581	2014	Andes Resources EP S.A.S	Minerales de metales preciosos y sus concentrados	Contrato de concesión (l 685)	Jericó	852,089	100%	852,089
QHA-10181	2015	Concesión La Pintada S.A.S	Materiales de construcción	Autorización temporal	Jericó, Fredonia	91,255	96.50%	88,061
QHP-08321	2015	Andes Resources EP S.A.S	Carbón térmico, minerales de metales preciosos y sus concentrados	Contrato de concesión (l 685)	Támesis, Jardín, Jericó, Andes	1783,49	27.35%	487,787
REJ-11411	2016	Isagen S.A. E.S.P.	Materiales de construcción, minerales de oro y platino y sus concentrados	Contrato de concesión (l 685)	Jericó, Fredonia	1783,49	48.65%	867,672
LHJ-15053X	2010	Anglogold Ashanti Colombia S.A.	Minerales de oro y platino, y sus concentrados	Contrato de concesión (l 685)	Jericó, Támesis	1204,97	28.54%	343,899
PK6-08271	2014	Andes Resources EP S.A.S	Minerales de metales preciosos y sus concentrados	Contrato de concesión (l 685)	Jericó	464,699	100%	464,699
SBO-10141	2017	Concesión La Pintada S.A.S	Materiales de construcción	Autorización temporal	Jericó	96,603	100%	96,603
SDO-08122	2017	Minera Quebradona Colombia S.A	Minerales de metales preciosos y sus concentrados,	Contrato de concesión (l 685)	Támesis, Jericó	2010,32	99.98%	2009,921

Expediente	Fecha	Solicitantes	Mineral	Modalidad	Localización	Área solicitada	%de participación Jericó	Área en municipio de Jericó
			minerales de oro y sus concentrados					
Total						24870,8		11858,4

Fuente: Catastro minero (Agencia Nacional Minera -ANM, 2017)

En la Figura 4-3 correspondiente al plano protocolizado número 20 del EOT, se evidencia potencial para la explotación de material de cantera presente en la zona y en los alrededores o límites del sitio de disposición final.

Figura 4-3. Zonas con potencial minero municipio de Jericó



Fuente: EOT (Concejo municipal de Jericó, 2010)

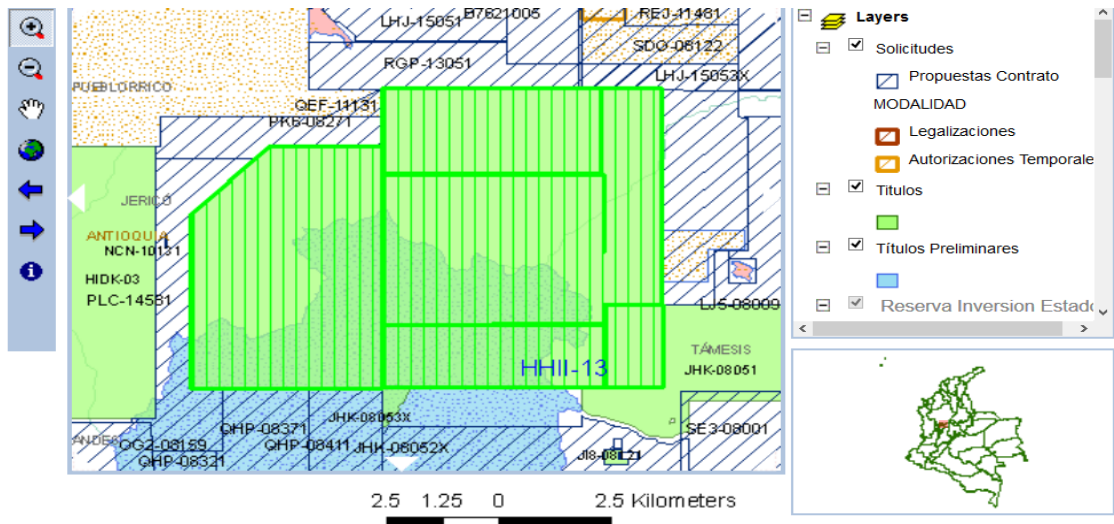
La empresa AngloGold Ashanti, se consolida como la principal representante de la actividad minera en el municipio de Jericó. La empresa hace presencia en el territorio desde el año 2003 con actividades de exploración y explotación. Para el 2017 la empresa se encuentra adelantado labores de exploración y estudio conceptual, conforme a la estructura de desarrollo del proyecto.

El proyecto Minera Quebradona Colombia S.A, se desarrolla a través de la modalidad *Joint Venture* o contrato de colaboración, entre AngloGold Ashanti con una participación del 89% y B2Gold (11%), operado por la primera.

Por su parte el documento “Regionalización Plan Plurianual de inversión 2015-2018” (Departamento Nacional de Planeación, 2015), incorpora el proyecto minero Quebradona-Nuevo Chaquiro dentro de la definición de Proyecto de Interés Nacional Estratégicos (PINES), que por su dimensión y características generan un alto impacto en el desarrollo social y económico del país.

El título que actualmente soporta el desarrollo de la actividad minera antes descrita corresponde al HHII-13, previamente enunciado en la Tabla 4-4, se presenta gráficamente en la Figura 4-4.

Figura 4-4. Titulo minero HHII-13



Fuente: Catastro minero (Agencia Nacional Minera -ANM, 2017)

El área total concesionada corresponde a 7.594,83ha de las cuales un 77,54% correspondiente a 5.889,02ha se encuentran localizadas en el municipio de Jericó, correspondiente al 30% del total de la superficie del municipio.

Conforme al informe radicado en la Gobernación de Antioquia en mayo de 2015, denominado “Complemento al programa unificado de exploración minera en el cual se identifican condiciones económicas y laborales más favorables para el estado, respecto al trámite de integración de áreas de proyecto minero Quebradona” (Minera Quebradona Colombia S.A, 2015)”, el proyecto presenta las siguientes características.

Tabla 4-6. Características proyecto Minera Quebradona Colombia S.A

Potencial minero
604.5 Millones de toneladas de recursos mineros
3.95 millones de toneladas de Cobre
6.13 millones de onzas de oro
85.19 millones de onzas de plata
70 mil toneladas de molibdeno
Regalías
USD\$2.5 billones
Inversión (extranjera)
Implementación: USD\$2.5 billones
Operación: USD\$13 billones
Generación de empleo
Construcción y montaje (5-6años) 10mil empleos
Operación: 3000 empleos directos y 5mil indirectos
Impuesto de renta
USD\$ 4billones
Restricciones
2.570,91 hectáreas se encuentran dentro de la reserva forestal DMI Cuchilla Jardín Támesis
Fases
Exploración: 6 años
Construcción y montaje: 5-6 años
Operación: 18 años

Fuente: (Minera Quebradona Colombia S.A, 2015)

La empresa ha implementado desde su llegada diversos escenarios de encuentro y concertación, bajo un “modelo de desarrollo social” tales como:

- Miércoles minero
- Tertulias mineras
- Visitas domiciliarias
- Periódico El Jericoano
- Programa radial Quebradona Noticias

Movilización Ciudadanía

La opinión pública se encuentra dividida, Torres Ortiz (Torres Ortiz, 2016) adelantó en el año 2015 un acercamiento con diferentes actores sociales presentes en el territorio, donde se identificaron posiciones a favor considerando el trabajo conjunto con las comunidades y la inversión social que realiza la empresa en el municipio; y posiciones en contra contenidos en los siguientes conflictos:

- Afectación del recurso hídrico
- Privatización de servidumbres de tránsito
- Dependencia de los aportes económicos a organizaciones y administración municipal
- Migración de la mano de obra cafetera

Los actores sociales que movilizan el rechazo al desarrollo minero se construyen como la Mesa Ambiental de Jericó, Comité por el futuro de Jericó, Comité por la dignidad de los cafeteros, veeduría ciudadana y el Cinturón occidental ambiental -COA y la Iglesia.

Por su parte se han adelantado a través de vías de hecho bloqueos en los meses de septiembre de 2013, febrero de 2014 y abril de 2017 buscando impedir el acceso de vehículos y empleados a la zona donde se desarrollan las actividades exploratorias, así mismo se utilizan elementos informativos como la consolidación del diario Despierta Jericó una publicación del comité por el futuro de Jericó donde se manifiesta continuamente el rechazo a la actividad minera adelantada por la firma AngloGold Ashanti.

En diversas publicaciones de los diarios colombianos, se consignan las percepciones y demandas del pueblo Jericoano, frente a ello, una evaluación conjunta, evidencia la falta

de asertividad comunicacional entre la industria, la administración municipal y la ciudadanía.

En comunicado publicado el día 19 de abril de 2017 la ciudadanía presenta un comunicado a la opinión pública, donde se evidencian los siguientes reclamos o peticiones (Caracol Noticias, 2017):

- Desconocimiento de la vocación del suelo
- Ausencia de consulta con las comunidades previo al inicio de la actividad exploratoria
- Conflictos socio-ambientales
- No aceptación de dieciséis (16) nuevas plataformas de exploración
- Imposición de un modelo extractivista en una región con destinación diferente e incompatible, como lo son la vocación agrícola, religiosa y de turismo
- AngloGold Ashanti no se visualiza como interlocutor válido ni reconocido en el territorio.
- Retiro inmediato de la empresa AngloGold Ashanti del suroeste antioqueño.

Evaluación

Es evidente que desde la llegada de la empresa AngloGold Ashanti al municipio de Jericó, la comunicación entre la ciudadanía y la empresa ha carecido de asertividad, a pesar de que la empresa manifiesta que ha construido a través de los años escenarios de encuentro con los habitantes del corregimiento de Palocabildo y en general con los habitantes del municipio antioqueño. La protesta pacífica y la toma por vías de hecho, han generado escenarios de inestabilidad que se traducen en un desequilibrio de poderes.

Los escenarios de concertación que pueden construirse a partir de la conformación de comités veedores o cuidanos, permiten la consolidación de la actividad minera como uno de los renglones de la economía municipal, reconociendo los beneficios económicos, impactos ambientales, acciones de control, prevención, mitigación y compensación que se generan a través de la empresa entorno a la actividad minera.

El desconocimiento de la ciudadanía frente al desarrollo minero genera ruidos y rumores, los cuales se evidencian a partir de las quejas y reclamos del pueblo. Se ha hablado de contaminación de ríos con mercurio y cianuro, implementación de plataformas de exploración en nacimientos de fuentes hídricas, talas no autorizadas, contaminación del aire, entre otros, que han sido investigados por la autoridad ambiental desestimando las denuncias.

Dicha problemática podría eliminarse por completo a partir de la generación de conocimiento y construcción conjunta de los escenarios de planificación territorial.

Por otra parte, frente a los elementos de planificación territorial (EOT) se percibe una ausencia de la incorporación de la riqueza del subsuelo en el ordenamiento del territorio, se habla de potencial minero para exploración y/o explotación de materiales de construcción, canteras, arcillas y oro de aluvión, considerando que los resultados de las fases exploratorias y las solicitudes de títulos actuales evidencian otra situación, considerando además que el municipio hace parte del denominado cinturón de oro de Colombia.

4.3 El Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía se ha pronunciado frente al escenario actual que vive la minería a escala local. En entrevista realizada por Yamit Amad al Ministro de Minas y Energía, German Arce (Arce, 2017) evidencia el impacto que genera la decisión que tomó Cajamarca a través de consulta popular, considerando la prohibición de la explotación de la actividad minera en general que no es exclusiva en de la minería aurífera. Evidencia por su parte que la información que ha sido utilizada por la ciudadanía obedece a la evaluación de unidades de producción mineras ilegales que no cuentan con títulos mineros ni licencias ambientales, que como se evidenció anteriormente obedece a un 63% del total de unidades de producción censadas en el país (Ministerio de Minas y Energía, 2012).

Por otro lado, la situación diferencial que vive hoy Santurban principalmente la comunidad del municipio de Vetas y el municipio de Cajamarca a ojos del Ministerio de Minas se evidencia considerando la tradición minera del municipio de Vetas y la tradición agrícola del municipio de Cajamarca considerado como la “despensa de Colombia”.

El ministro por su parte habla de tres grandes proyectos que se definen como “minería bien hecha que han sido acompañados de las autoridades locales y ambientales, como es el caso de Red Eagle mining en el municipio de San Rosa de Osos proyecto Aurífero Santa Rosa donde han sido contratadas 10,000 hectáreas. Resalta a su vez el desarrollo exitoso de Mineros S.A en el municipio de El Bagre, donde la empresa ha permanecido por más de 40 años, exaltando los procesos de reconfiguración del suelo que permite el desarrollo posterior de otras actividades económicas.

Por su parte, la formulación de la política minera (Ministerio de Minas y Energía, 2016) define 12 grandes retos que debe afrontar la industria minera en el país para propender por su consolidación.

Figura 4-5. Retos del sector minero.



Fuente: Elaboración propia basado en Política Minera (2016).

La **Agencia Nacional Minera ANM** en su informe de gestión del año 2016 hace evidente su inconformidad frente a diversos aspectos del ordenamiento ambiental territorial actual, donde es posible identificar los siguientes procesos de reestructuración interna:

- La Declaración de reservas de recursos naturales de manera temporal como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, evidenciando que para el año 2017 tiene superposición con 591 propuestas de contrato de concesión, de las cuales 458 son de competencia de la ANM y 133 de la Gobernación de Antioquia. (Agencia Nacional Minera, 2016).
- El Ministerio de Minas y Energía acogió a lo requerido por la Corte Constitucional en la Sentencia 123 de 2014, promulgo el Decreto 2691 de 2014⁵⁰, bajo los parámetros de esta norma fueron suscritos 164 contratos de concesión (Agencia Nacional Minera, 2016), sin embargo, en junio de 2015 el Consejo de Estado lo suspendió provisionalmente por las razones consignadas en el radicado No. 11001032400020150016300⁵¹.
- La Sentencia 273 de 2016 declaró la inexecutable del artículo 37 del Código de Minas, suspendiendo el proceso de contratación mineral en el territorio colombiano.
- La sentencia 389 de 2016, declara la executable condicionada de los artículos 16, 53, 270 y 271 del Código de Minas, bajo el entendido de que la autoridad minera deberá verificar mínimos de idoneidad laboral y ambiental, antes de entregar un título minero, en atención a la naturaleza de la concesión solicitada, y con base en criterios diferenciales entre los distintos tipos de minería, y extensión de los proyectos, así como establecer un procedimiento que asegure la participación ciudadana, sin perjuicio de la especial de los grupos étnicamente diferenciados. Adicionalmente, en esta misma sentencia la Corte Constitucional declaró la executable de los artículos 16, 53, 270 y 271 de Ley 685 de 2001, en el entendido de que es preciso que la autoridad minera nacional adopte medidas especiales para asegurar la protección al ambiente y el adecuado manejo de los recursos naturales en la entrega de contratos de concesión que, de acuerdo con los criterios técnicos pertinentes, se refieren a proyecto mineros de mediana o gran escala, en los cuales deberá garantizarse, además, la participación libre, previa,

⁵⁰ Decreto 2691 de 2014 Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera.

⁵¹ Falta de competencia para la determinación de procesos administrativos, violación del principio de autonomía territorial.

representativa, informada y eficaz de los potenciales afectados. La ANM está estudiando la implementación de un nuevo procedimiento que asegure la participación ciudadana antes del otorgamiento del título minero. (Agencia Nacional Minera, 2016).

- La Sentencia T445 de 2016, precisa que 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.
- La Sentencia 035 de 2016 declara exequible el artículo 20 de la Ley 1753 de 2014 bajo el entendido de que la ANM deberá concertar con las autoridades mineras la delimitación de las Áreas Estratégicas mineras.
- Con base a la información suministrada por el SGC, se estableció el potencia para minerales estratégicos en un área de 316.796 ha, de las cuales 154.453 se encuentran libres. Frente a las cuales la ANM iniciará un proceso de concertación con las administraciones locales, entre otros.

4.4 El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Mediante sentencia 445 de 2016 la Corte Constitucional manifiesta con asombro la existencia de una Política Minera que no cuenta con los adecuados estudios técnicos, sociológicos y científicos que permitan evaluar los impactos que genera dicha actividad sobre los territorios. (Corte Constitucional, 2016), evidenciado por la respuesta de entidades consultadas como el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Federación Nacional de Municipios y el Ministerio del Interior frente a la existencia de estudios sobre los impactos de la actividad minera.

Es por ello que en su parte resolutive ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior, a la Unidad de Parques Nacionales Naturales, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y a la Contraloría General de la República que conformen una mesa de trabajo interinstitucional con el objeto de construir una investigación científica y sociológica en el cual se identifiquen

y se precisen las conclusiones gubernamentales respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio Colombiano.

En virtud de dicho requerimiento, en el mes de mayo de 2017 se expide la Resolución 0931 de 2017 “Por la cual se crea la Mesa de Trabajo Interinstitucional para la investigación sobre los impactos de la actividad minera en el territorio colombiano en virtud de la sentencia 445 de 2016 de la Corte Constitucional” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017).

Los resultados del ejercicio y operación de la mesa de trabajo ya definida, serán un gran insumo para el desarrollo y ordenamiento del territorio, considerando que desde la construcción de conocimiento colectivo que en la resolución antes mencionada se propone, podrán definirse estrategias de intervención territorial participativas, informadas y concertadas.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

- La planeación y gestión de los municipios en **el ordenamiento territorial minero es ineficiente**, a la fecha **pocos o ningún Plan De Ordenamiento Territorial incorpora la variable que supone el subsuelo en la planeación del territorio**. Dicha falencia se define **por el entendido de Estado como Nación**, interpretación del artículo 332 de la CPC.
- **Las herramientas de participación ciudadana en la toma de decisiones frente al desarrollo minero son ineficientes**, evidencia de ello son las iniciativas ciudadanas como la de Cajamarca y aquellas que ad portas del desarrollo minero se visibilizan en diferentes municipios. Es evidente, y lo confirma la Corte Constitucional en las sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2016 y 389 de 2016 principalmente, que **las autoridades mineras deberán formular procedimientos que permitan la participación ciudadana libre, previa, representativa, informada y eficaz como principio esencial del Estado**.
- **La tradición o vocación de un territorio se impone como determinante en el ordenamiento territorial**, no deberá ser impuesto así el desarrollo de cualquier actividad económica, sin previamente contar con la participación de las poblaciones impactadas.
- **Los esfuerzos individuales de las diferentes entidades evidencian ausencia de coordinación**, resultado de ello es la declaratoria de nulidad de diferentes acciones por la no concurrencia entre diferentes autoridades y la violación de normas de mayor jerarquía.

-
- El país evidencia un **avance notable en la delimitación y declaración de zonas protegidas**, en los últimos 4 años el país ha delimitado 21 páramos, cuenta para el 2017 con 801 zonas que hacen parte del Sistema Nacional de Parque Nacionales Naturales en 15 categorías y 7 zonas de humedales RAMSAR, **ejercicio que permite la implementación como instrumentos de ordenamiento y planeación territorial.**
 - Se convierte en un fetiche la afirmación común de que el territorio colombiano se encuentra **concesionado en un 100%**, cuando es posible afirmar que **cerca de un 30% del territorio se encuentra excluido de la actividad minera** y otro tanto restringido para su desarrollo.
 - **El conocimiento del Estado frente a la riqueza ambiental y cultural de la Nación es mínima**, considerándose como un vacío técnico a la hora de tomar decisiones frente al ordenamiento ambiental de un territorio. En este sentido, se avanza buscando facilitar al sector minero los elementos jurídicos necesarios para su incorporación en la planificación sectorial.
 - Las **políticas de legalización y formalización** mineras han tenido resultados **deficientes** en el país, que obedecen principalmente a dificultades como el orden público, acceso a la tecnología, acceso de las entidades de fiscalización a los territorios, entre otros, que han impedido que las autoridades avancen el proceso tal como lo presupuestan.
 - Los resultados arrojados por el Censo Minero Departamental publicados en 2012 son desalentadores, para el año de evaluación un 63% de las unidades de producción mineras eran ilegales. Dicha perspectiva evidencia una gran **falencia en los procesos de fiscalización, seguimiento y atención de la minería ilegal**, considerando lo que el Estado colombiano deja de percibir por pago de regalías e impuestos y por ende deja de invertir en el desarrollo del país, además, se suman los impactos de orden ambiental y social que generan las explotaciones ilegales que en general no implementan acciones tendientes a la prevención, control, mitigación y compensación de los impactos ambientales que genera la actividad.

- **La minería ilegal ha socavado el imaginario** del colombiano de a pie, generalizando los impactos que la actividad extractiva genera, independiente de su categorización como legal o ilegal. En este sentido, **la ciudadanía toma decisiones desinformadas y con escaso acceso a la información técnica existente**. De esta manera, la consolidación de la información geológica-minera y ambiental debería estar disponible para la ciudadanía en general, considerando por su parte el desacertado inciso del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 donde se le daba el carácter de reservado a la información geológica geoquímica y geofísica de las áreas estratégicas mineras, declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia 221 de 2016.

5.2 Recomendaciones

Instrumentos de desarrollo territorial

- La vocación o tradición del suelo deberá ponderarse frente a la potencialidad de uso del mismo, buscando minimizar los impactos y maximizar los beneficios principalmente de orden social relacionado con las actividades económicas.
- Los instrumentos de ordenamiento del territorio –POT, POMCA, PDM, PDL, PNOM, POF, POA- se constituyen como herramientas aisladas que ordenan el territorio con base a una actividad económica específica, en este sentido los Planes de ordenamiento territorial deberán incorporar en su construcción la potencialidad del suelo que se identifica a partir de cada plan de ordenamiento sectorial.
- Replantear la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial, generando especificidad sobre las actividades económicas y la planeación del territorio
- La restricción que suponía el artículo 37 para las entidades territoriales en lo referente a su ordenamiento territorial y la minería, implica una ausencia de su análisis en los POT actuales, generando un reto y un compromiso para las nuevas administraciones. En este sentido deberán generarse instrumentos que permitan la aplicación de los principios de concurrencia y coordinación en el ordenamiento territorial minero.

Saneamiento de pasivos y conflictos ambientales

- Considerando la superposición que existe entre las áreas protegidas y los títulos mineros previamente otorgados, deberá el Estado colombiano iniciar procesos de negociación con los concesionarios que permita la cancelación o terminación anticipada de los contratos suscritos, buscando eliminar el actual conflicto por usos del suelo y estableciendo estrategias que permitan recuperar las áreas liberadas.
- Deberá el Estado colombiano asumir los costos de atención de los pasivos ambientales huérfanos e incrementar el proceso de control sobre aquellos pasivos ambientales pendientes de atención por individuos plenamente identificados.

Participación ciudadana

- Construir una herramienta de participación ciudadana que permita la toma de decisiones bajo un consentimiento libre, previo, representativo, informado y eficaz
- Reforzar los procesos de concertación municipal y audiencia de participación de terceros.
- Reglamentar la Licencia Social como elemento vinculante a la hora de otorgar un contrato de concesión minera
- Estructurar un observatorio orientado al ordenamiento territorial y la minería.
- Levantamiento participativo de la línea base socio ambiental de los proyectos y construcción conjunta de los programas sociales y ambientales del EIA.

Conocimiento del territorio

- Incrementar la destinación presupuestal en actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano, permitiendo incrementar la competitividad a partir del conocimiento del potencial.
- Incorporar los resultados de la mesa de evaluación de impactos ambientales de la minería, en el análisis de los modelos impacto-actitud que definen la potencialidad de un territorio.
- Actualización del censo minero (minería legal e ilegal)

- El Ministerio de Minas tiene la responsabilidad de visibilizar los impactos que sobre la porción de suelo ocupada genera la actividad minera.

Continuación de la investigación

- Definir estrategias orientadas a mejorar la gestión y planeación municipal en torno al ordenamiento del territorio.
- Investigación orientada a definir la idoneidad en la implementación de las herramientas de participación ciudadana.

A. Anexo: Marco regulatorio del ordenamiento territorial minero y ambiental Colombiano

Norma	Desarrollo
Constitución Política de Colombia 1991	Carta política de Colombia
Decreto 934 de 2013	Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001.
Ley 1185 de 2008	Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 Ley General de Cultura y se dictan otras disposiciones.
Ley 1454 de 2011	Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones
Ley 1523 de 2012.	Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones
Ley 1551 de 2012.	Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
Ley 165 de 1994	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.
Ley 2 de 1959	Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.
Ley 21 de 1991	Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. Reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989
Ley 357 de 1997	Por medio de la cual se aprueba la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", suscrita en RAMSAR el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971)
Ley 388 de 1997	Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
Ley 45 de 1983	Por medio de la cual se aprueba la "Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural", hecho en París el 23 de noviembre de 1972 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir al mismo.

Norma	Desarrollo
Ley 489 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
Ley 507 de 1999.	Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997.
Ley 685 de 2001	Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones
Ley 70 de 1993	Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.
Ley 902 de 2004	Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.
Ley 97 de 1977	Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.
Ley 99 de 1993.	Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
Ley 1753 de 2015.	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"
Decreto 1077 de 2015."	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
Decreto 1200 de 2004	Por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental y se adoptan otras disposiciones
Decreto 1320 de 1998	Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio
Decreto 1640 de 2012.	Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1970 de 2012	Por el cual se modifica el capítulo 11 del Decreto 2715 de 2010.
Decreto 2201 de 2003.	Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997
Decreto 2235 de 2012	Por el cual se reglamentan el artículo 60 de la decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la Ley
Decreto 2372 de 2010	Por el cual se reglamenta el Decreto-Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.


Norma	Desarrollo
Decreto 2637 de 2012	Por el cual se reglamenta el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011
Decreto 2811 de 1974	Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
Decreto 3600 de 2007	Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.
Decreto 3680 de 2011.	Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011.
Decreto 763 de 2009	Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.
Decreto 879 de 1998	Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.
Decreto 933 de 2013	Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero

B. Anexo: Instrumentos de Ordenamiento del Territorio


Autor	Desarrollo
Parques Nacionales Naturales	Áreas protegidas en determinantes de ordenamiento territorial
Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible.	Guía técnica para la formulación de planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas POMCAS.
Sistema Regional de Áreas Protegidas – SIRAP Macizo Colombiano.	Guía Básica con las determinantes ambientales para la incorporación de la biodiversidad y las áreas protegidas en Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial.
Unidad nacional para la gestión del riesgo de desastres	Guía para la integración de la gestión del riesgo de desastres y el ordenamiento territorial municipal.
Parques Nacionales Naturales	Diagnóstico sobre la participación de parques nacionales en proceso de planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial municipal
Ministerio de Minas y Energía-Ministerio del Medio Ambiente	Guía minero ambiental de exploración
Ministerio de Minas y energía-Ministerio del Medio Ambiente	Guía minero ambiental de explotación
Ministerio de Minas y energía-Ministerio del Medio Ambiente	La Guía del minero Ambiental de Beneficio y Transformación
Ministerio de Minas y energía- Unidad de Planeación Minero Energética -UPME	Guía para incorporar la dimensión minero energética en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial	Guía metodológica 2. Incorporación de la Actividad Minera en los Procesos de Ordenamiento Territorial.
Ministerio de Minas y energía- Unidad de Planeación Minero Energética -UPME	Guía para incorporar la dimensión minero energética en los planes de ordenamiento territorial municipal.
Ministerio de Minas y energía- Unidad de Planeación Minero Energética -UPME	Plan Nacional de Ordenamiento Minero - PNOM

Autor	Desarrollo
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial	Guía Metodológica 2 Revisión y Ajuste de planes de ordenamiento territorial.
Secretaria técnica COT Nacional, Comité especial interinstitucional	Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental contenidos básicos.
Área Metropolitana del Valle de Aburrà - AMVA	Formulación de las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial rural en los municipios del valle de aburra
Área Metropolitana del Valle de Aburrà - AMVA	Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial. Hacia una región de ciudades. Acuerdo metropolitano No 15 septiembre de 2016.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial	Guía Metodológica 1 Información práctica para formulación de planes de ordenamiento territorial.

**C. Anexo: Entrevista Secretaría de
Planeación Municipal Municipio de
Concordia, Antioquia.**



Administración Municipal
Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial



REVISADO EL TÍTULO
PLANEACION
B.O

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

PLANEACION Y GESTION MUNICIPAL EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MINERO.

Entrevistador: Catalina Roldán Pérez

Entrevistado: Manuel Fernando Correa *Manuel Fernando Correa*

Cargo: Secretario de Planeación Municipal

Municipio: Concordia, Antioquia.

- 1. ¿Cuál es la posición de la Administración Municipal frente al desarrollo minero en su territorio?**


R/. La Administración Municipal "Dar todo por Concordia 2016-2019" en la actualidad se encuentra desarrollando la revisión ordinaria del E.O.T. que estará vigente 12 años a partir del año 2017, en éste se plasman mecanismos regulatorios para la minería específicamente la Aurífera. Sin embargo se deja abierta la posibilidad y los mecanismos para otra serie de minería como por ejemplo la explotación arenera en las riveras del río Cauca donde tenemos más de 100 familias que derivan su sustento de esta actividad; también queda inmerso a posibilidad de explotación minera en canteras para la obtención de agregados de construcción, es de aclarar que sobre cualquier otro tipo de minería la posición oficial es negativa.
- 2. ¿Cree usted que las actividades de explotación minera son incompatibles con la vocación agrícola de su municipio?**

R/. Totalmente, específicamente la aurífera toda vez que destruye el suelo de manera absoluta para obtener los recursos del subsuelo, además contamina las escasas fuentes hídricas de los territorios.
- 3. ¿El Plan de ordenamiento territorial del municipio está actualizado? ¿Incorpora este la riqueza del subsuelo (minerales) en el ejercicio de planeación municipal? Si no es así, ¿Considera el municipio incorporaría en la próxima revisión y actualización del Plan de Ordenamiento Territorial?**

R/. No, en la actualidad nos encontramos en el proceso de revisión y ajuste ordinario del E.O.T. el cual considero los aportes del Consejo Territorial de Planeación, Juntas de Acción Comunal y esa ambiental sobre la NO incorporación del potencial minero del subsuelo en éste. Dando como vocación prioritaria a los territorios los asuntos agrícolas, agropecuarios, turístico y forestales.

Camera: 20 # 19 - 25 Parque Principal.
Teléfono: 844 61 01 – 844 60 89
NIT: 890 982 261-8 Código Postal: 056410
Página web: www.concordia-antioquia.gov.co
E-mail: gobiernoc@concordia-antioquia.gov.co

Página 1 de 3



Concordia



Administración Municipal
Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial

4. ¿El actual Plan de Desarrollo municipal involucra actividades orientadas al desarrollo minero? ¿Qué acciones han implementado en lo que va corrido de la actual administración?

R/. Ninguna de las lianas del Plan de Desarrollo "Dar todo por Concordia" 2016-2019, incluye actividad alguna sobre explotación minera, por el contrario hay programas con tendencias a la recuperación y reforestación de micro cuencas.

5. ¿La administración municipal tiene claridad frente al número de unidades de producción mineras existentes en su territorio?

R/. Si, en la actualidad 100 familias de los 25 km de ribera del río Cauca en nuestro territorio se sustentan de la extracción de arenas en remansos, hay cinco (5) canteras de depósito con lecho rocoso de la cual se obtiene el afirmado para el mantenimiento de las vías terciarias, ya que Concordia es el municipio con el mayor número de kms de interconexión (520) en el país, y para finalizar lo recalco como hecho lamentable el emblemático salto de Magallo fue concesionado por la ANLA y CORANTIOQUIA para la producción energética y en la actualidad opera en él una Microcentral de 7.5 mg que no genera regalías al Municipio y consumió casi por completo este lugar turístico del Municipio.

6. ¿Han identificado las unidades de producción mineras ilegales? ¿Cuántas son?

R/. Si, en el actual gobierno se desmontó una unidad ilegal tipo matraca en el sector de Llanaditas, fueron capturados los implicados y en el río Cauca se detuvo una explotación masiva en el sector frontal de la Sinifana

7. ¿Existen acciones de formalización de la minería tradicional y legalización de la minería de hecho en su territorio?

R/. Como lo exprese en anteriores puntos, hay familias que viven de la explotación arenera productos de depósitos aluviales. Actualmente la Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente se encuentra en el proceso de formalización de esta actividad

8. ¿Cuáles son los principales impactos que ha identificado la administración municipal de la actividad minera legal e ilegal?

R/. De la actividad minera legal se ha perdido por completo el Salto de Magallo, lugar insignia plasmado incluso en nuestro escudo.



Administración Municipal
Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial



9. **¿Qué acciones implementa la administración municipal para mitigar, prevenir, controlar y compensar los impactos ambientales de la minería ilegal?**

R/. Como aún no tenemos impactos ambientales salvo el encauce de la quebrada Magallo, todos los esfuerzos se han estructurado en fortalecer la mesa ambiental, marchas en contra de la ANGLO GOLD quien tiene concesionadas grandes extensiones de nuestro Municipio

10. **¿Qué posición tiene la administración municipal frente a las explotaciones mineras legales que existen en su territorio?**

R/. Sobre la única explotación minera legal que resulta ser la microcentral hay total rechazo no solo por la forma en la que llegó prácticamente impuesta sino porque de los recursos producto de la generación energética no se ha quedado un peso en Concordia.

11. **¿Los concesionarios actuales han tenido acercamientos con la administración municipal? ¿conoce la administración municipal los programas de trabajo y obras - PTO-, los Estudios de Impacto ambiental -EIA y Planes de manejo ambiental de estos concesionarios?**

R/. La ANGLO GOLD viene incursionado en los territorios realizando supuestamente pruebas de calidad de agua, lo cual no es cierto, sin realizar ningún acercamiento con el ente territorial. la MICROCENTRAL no tiene acercamiento ninguno con la Administración Municipal. No se conoce los planes de manejo de ninguna de ellas.

12. **¿Recibe el municipio dineros provenientes de las actividades mineras legales, tales como regalías, impuestos?**

R/. El municipio recibe recursos de regalías del SGR derivadas del petróleo de carácter Nacional, ya que las microcentrales que generan menos de 10 KWG no aportan recursos de esta índole.

13. **¿La Administración Municipal como ha identificado la posición de la ciudadanía?**

R/. De total rechazo a la minería *marchas, foros y conversatorios.

14. **¿Cree usted que el municipio al igual que en Cajamarca adelantó un proceso de consulta popular para prohibir la minería en su territorio? Si es así, ¿Cómo considera usted que impactara dicha prohibición la economía del municipio.**

R/. La mesa ambiental y el Concejo Mpal así como líderes políticos y sociales de nuestro territorio son insistentes en este tema, sin que la Administración Municipal sepa mayor cosa sobre sus avances. De llegarse a ejecutar realmente el impacto económico radicaría en la conservación de nuestra tradición agrícola. No es posible cuantificar o calcular que sucedería si esta llegase a implementarse en el Municipio.

Bibliografía

Agencia Nacional Minera. (2002). Decreto 2390 de 2002 Por el cual se reglamenta el artículo 165 del Código de Minas. Bogotá.

Agencia Nacional Minera. (2013). Resolución 341 de 2013 Por la cual se declaran criterios y procedimientos para declarar proyectos mineros de interés nacional y se efectúa una delegación. Bogotá.

Agencia Nacional Minera. (2013). Resolución 592 de 2013 Por la cual se designan algunos proyectos mineros de interés nacional. Bogotá.

Agencia Nacional Minera. (2015). Resolución 40599 de 2015 por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 49.524 del 27 de mayo de 2015.

Agencia Nacional Minera. (2016). *Informe de Gestión*. Bogotá.

Agencia Nacional Minera. (2016). *Resolución 229 de 2016 por medio de la cual se prorroga la delegación de funciones a la Gobernación de Antioquia y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Publicada en el Diario Oficial 49.865 del 6 de mayo de 2016.

Agencia Nacional Minera. (19 de mayo de 2017). Radicado No 20173200119511.

Agencia Nacional Minera. (2017). Radicado No 20174100059681 . Oficio del 14 de marzo de 2017.

Agencia Nacional Minera -ANM-. (2013). *Resolución 592 de 2013 Por la cual se designan algunos proyectos mineros como de interés nacional*. Bogotá.

Agencia Nacional Minera -ANM-. (2017). *Catastro minero colombiano*. Recuperado el 12 de abril de 2017, de <http://www.cmc.gov.co>

- Araribar, A. M. (2011). Ordenamiento territorial minero en la minería boliviana. En R. C. Villas-Boas (Ed.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio* (págs. 307-312). Río de Janeiro.
- Arce, G. (2017). CM&. Recuperado el 12 de abril de 2017, de <http://www.cmi.com.co/pregunta-yamid/seis-mil-personas-no-pueden-cambiar-la-ley-minminas-sobre-votacion-en-cajamarca/415545/>
- Arranz González, J. C. (2008). Los proyectos de ordenación minero-ambiental realizados por el IGME. *Seminario Evaluación y recuperación ambiental de espacios mineros. Pasivos Ambientales mineros.*, 39. Bolivia.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: 6 de Julio de 1991.
- Bakheit, T. (2002). Mining and land access issues in South African mineral laws. 18.
- Barrettino, D. (2009). Minería, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. *Reunión técnica sobre ordenación minero ambiental*, (pág. 37). Logroño.
- Caracol Noticias. (18 de abril de 2017). *Caracol Noticias*. Obtenido de http://caracol.com.co/emisora/2017/04/18/medellin/1492514715_170961.html
- Carrión, P., Cornejo, M., Becerra, A., & Fun Sang, B. (2011). Diagnóstico de la importancia y trascendencia de la ordenación territorial minera en el Ecuador. En R. C. Villa-Boas (Ed.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio* (págs. 328-346). Río de Janeiro.
- Castro , A. P., & Nielsen , E. (2001). Indigenous people and co-management: Implications for conflict management. *Environmental Science and Policy*, 4(4-5), 229-239.
- CEMAT -Conferencia de Ministros responsables de Ordenación del Territorio. (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. España: Consejo de Europa.
- Concejo municipal de Cajamarca Tolima. (23 de mayo de 2017). *Acuerdo 003 de 2017 Por medio del cual se adopta la decision de consulta popular minera del municipio de Cajamarca realizada el 26 de marzo de 2017*. Obtenido de <http://static.iris.net.co/sostenibilidad/upload/documents/propuesta-acuerdo-consulta-1.pdf>

- Concejo municipal de Jerico. (2010). *Acuerdo 02 de 2010 "Por el cual se adopta la revision y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial, EOT, del municipio de Jericó"*. Jericó.
- Congreso de la República. (1959). Ley 2 de 1959 Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 23.095 de 1959 .
- Congreso de la República. (1986). Decreto 1222 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 37.498 del 6 de junio de 1986.
- Congreso de la República. (1989). Ley 9 de 1989 Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 38.650 del 11 de enero de 1989.
- Congreso de la República. (1991). Ley 21 de 1991 Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 39.720 del 6 de marzo de 1991.
- Congreso de la República. (1993). Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan . Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No. 41.146 del 22 de diciembre de 1993.
- Congreso de la República. (1994). Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 41.377 del 2 de junio de 1994.
- Congreso de la República. (1994). Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 41.450 de 15 de julio de 1994.

Congreso de la República. (1997). Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 43.091 del 18 de julio de 1997.

Congreso de la República. (1998). Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 . Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 43.464 del 30 de diciembre de 1998.

Congreso de la República. (2000). Ley 599 del 2000 Por el cual se expide el Código Penal. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 44.097 del 24 de julio del 2000.

Congreso de la República. (2000). Ley 617 del 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y s. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 44.188 del 9 de octubre de 2000.

Congreso de la República. (2001). Ley 685 de 2001 por el cual se expide el Código de Minas y se toman otras determinaciones. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No. 44.545 de Septiembre 8 de 2001.

Congreso de la República. (2002). *Ley 768 de 2002 Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.* Bogotá: Publicado en el Diario Oficial 48.893 del 7 de agosto de 2002.

Congreso de la República. (2009). Ley 1333 de 2009 Por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 47.417 del 21 de julio de 2009.

Congreso de la República. (2010). *Ley 1382 de 2010 Por el cual se modifica la Ley 681 de 2001 Código de Minas.* Bogotá: Publicada en el diario oficial 47.618 del 9 de febrero de 2010.

- Congreso de la República. (2011). *Ley 1450 de 2011 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014* . Bogotá: Publicada en el Diario Oficial No 48.102 del 16 de junio de 2011.
- Congreso de la República. (2011). Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 48.115 del 29 de junio de 2011.
- Congreso de la República. (2012). • Decreto 2235 de 2012 Por el cual se reglamentan el artículo 6 de la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en activi. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 48599 del 30 de octubre de 2012.
- Congreso de la República. (2012). Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 48.483 del 6 de julio de 2012.
- Congreso de la República. (2015). *Ley 1353 de 2015 Por la cual se expide el Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018, Todos por un nuevo país*. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 49.538 del 9 de junio de 2015.
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia 766 de 2015.
- Corte Constituciona. (2013). Sentencia T 154.
- Corte Constitucional. (1999). Sentencia 595 de 1999. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia 339 de 2002*.
- Corte Constitucional. (2002). Sentencia 666.
- Corte Constitucional. (2006). Sentencia 189.
- Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-366 de 2011.
- Corte Constitucional. (2012). Sentencia 395 de 2012. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2014). Sentencia 795 de 2014. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2015). Sentencia C 619.
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia 035 de 2016.

- Corte Constitucional. (2016). Sentencia 273 de 2016. Bogotá.
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia 445 de 2016.
- Corte Constitucional. (2016). *Sentencia C-035 de 2016*. . Bogotá.
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-389 de 2016 . Bogotá.
- Corte Contitucional. (2014). Sentencia 123 de 2014. Bogotá.
- Curi, A., Resende, A., Pinheiro, A. L., Da costa, J. I., Froes Meyer, M., & Ribeiro Monteiro Da Silva, J. (2011). Explotación minera en áreas de protección ambiental, caso de estudio Ouro Petro. En R. C. Villas-Boas (Ed.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio* (págs. 25-42). Río de Janeiro.
- CVS, EAFIT & UPME. (2007). *Plan de Ordenamiento minero ambiental de los materiales de construcción en el departamento de Córdoba*. EAFIT.
- Danielson, L., & Lagos, G. (2001). El Rol del sector de los minerales en la trasiición hacia el desarrollo sustentable. *World Summit on Sustainable Development*, 3.
- Defensoria del pueblo. (2010). *La Minería de hecho en Colombia*. Bogotá.
- Defensoría del pueblo. (2015). *La Minería sin control: un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos*. Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2011). *Decreto 2893 de 2011 Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior*. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial 48.158 del 11 de agosto de 2011.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). Decreto 019 de 2012 Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Publicado en el Diario Oficial No 48.308 del 10 de enero de 2012.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 10 de abril de 2017, de

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20\(tipolog%C3%ADas\)%2023.pdf&action=default](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20(tipolog%C3%ADas)%2023.pdf&action=default)

- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Regionalización Plan Plurianual de Inversión 2015-2018*. Bogotá.
- Dourojeanni, A. (1993). *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Escobar, A., & Marínez, H. (2014). *El Sector Minero Colombiano Actual*. Bogotá.
- Fernández Rubio, R. (2001). La minería en el contexto de la ordenación del territorio. Proyecto Las Cruces, España. En R. C. Villa-Boas (Ed.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio*. (págs. 43-68). Río de Janeiro.
- García García, D. (2008). Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Papel Político*, 13(2), 473-489.
- Gómez Orea, D. (1994). *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico*. España: Agrícola Española.
- Gómez Orea, D. (2007). *Ordenación del territorio*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- González, E. (2011). Ordenamiento territorial de minería en la región centro occidental. En R. C. Villas-Boas (Ed.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio* (págs. 216-222). Río de Janeiro.
- Guardado Lacaba, R. (2011). Experiencias del programa de ordenamiento minero ambiental en las actividades geomineras en Cuba. En R. C. Villas-Boas (Ed.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio* (págs. 357-367). Río de Janeiro.
- Hernández Almanza, P., & Molina, J. M. (2010). Ordenamiento de la minería de materiales de construcción en las islas de Providencia y Santa Catalina. *Gestión y Ambiente*, 13(1), 21-36.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-. (2011). *Análisis de tendencias y patrones espaciales de deforestación en Colombia*. Bogotá.

- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-. (2014). *Estudio Nacional del agua* . Bogotá.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. (2012). *Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt*. Recuperado el 10 de marzo de 2017, de <http://www.humboldt.org.co/es/investigacion/ecosistemas-estrategicos-2/item/551-atlas-de-paramos-de-colombia-2013>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (23 de mayo de 2017). *Comunidades indígenas 2015*. Obtenido de <http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/default.aspx>
- Márquez , G. (1997). *Consideraciones básicas sobre ordenamiento ambiental y ecosistemas estratégicos en Colombia*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente.
- Martínez Plédel , B., Arranz, J. C., Barrettino, D., & Alberruche, E. (2006). Los proyectos de ordenación minero-ambiental de las rocas y minerales industriales. Algunos casos en España. *Boletín Geológico y minero*, 117(2), 305-316.
- Minera Quebradona Colombia S.A. (2015). *Complemento al programa unificado de exploración minera en el cual se identifican condiciones económicas y laborales más favorables para el estado, respecto al trámite de integración de áreas de proyecto minero Quebradona*. Obtenido de <https://drive.google.com/file/d/0ByHKPUVjxcvdYzBIUGdWcDFKUmM/view>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2008). *Conflicto de títulos mineros con zonas protegidas*. Recuperado el 10 de febrero de 2017, de (<https://es.slideshare.net/CVdeRoux/minera-en-colombia>)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2011). Resolución 918 de 2011 Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas en las reservas forestales nacionales y regionales, para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública o interés social y se a. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 48.080 del 25 de mayo de 2011.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). Decreto 1374 de 2013 por el cual se establecen parámetros para el señalamiento de unas reservas de recursos

naturales de manera temporal”. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial 48.834 del 27 de junio de 2013.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). Resolución 0705 de 2013 Por medio de la cual se establecen unas nuevas reservas de recursos naturales de manera temporal como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 48.854 de Julio de 2013.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). *Decreto 2041 de 2014 Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 49.305 del 15 de octubre de 2014.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). Resolución 0705 de 2013 “Por medio de la cual se establecen unas nuevas reservas de recursos naturales de manera temporal como zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Publicado en Diario Oficial No 49.574 del 15 de julio de 2015.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). Resolución 1628 de 2015 Por la cual se declaran y delimitan unas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y se toman otras determinaciones. Bogotá.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Minambiente*. Recuperado el 10 de febrero de 2017, de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=411:planti-lla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-13>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Minambiente*. Recuperado el 10 de marzo de 2017, de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=411:planti-lla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-13#normativas>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). *Minambiente*. Recuperado el 10 de Febrero de 2017, de (<http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/1906-minambiente-protege-areas-de-importancia-ecologica-contra-actividades-mineras>)

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (16 de mayo de 2017). Resolución 0931 de 2017 “Por la cual se crea la Mesa de Trabajo Interinstitucional para la investigación sobre los impactos de la actividad minera en el territorio colombiano en virtud de la sentencia 445 de 2016 de la Corte Constitucional”. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Unidad Administrativa especial del sistema de parques Nacionales Naturales, UAESPNN, DNP-SDAS. (2010). *Documento Conpes 3680 Mediante el cual se determinan los lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas*. Bogotá.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo . (2012). • Decreto 2261 de 2012, Por el cual se establecen medidas para regular, registrar y controlar la importación de la maquinaria clasificable en las subpartidas 8429.11.00.00, 8429.19.00.00, 8429.51.00.00 8429.52.00.00, 8429.59.00.00, 8431.41.00.00, 8431.42. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 48.616 del 16 de noviembre de 2012.
- Ministerio de Defensa. (2016). *Plan Estratégico del sector Defensa y seguridad, Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018*. Bogotá.
- Ministerio de Gobierno. (1994). Ley 134 de 1994 Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Bogotá: Publicada en el Diario Oficial 41373 de Mayo 31 de 1994.
- Ministerio de Minas y Energía . (2011). *Decreto 4131 de 2011 Por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas)*. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial 48.242 de 2011.
- Ministerio de Minas y Energía . (2011). *Decreto 4134 de 2011 Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica*. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial 48.242 de noviembre 3 de 2011.
- Ministerio de Minas y Energía & Ministerio del Medio Ambiente. (2002). *Guía Minero Ambiental 1 -Exploración*. Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía & Ministerio del Medio Ambiente. (2002). *Guía Minero Ambiental 2 -Explotación*. Bogotá.

- Ministerio de Minas y Energía & Unidad de Planeación Minero Energética. (2015). *Plan Nacional de Ordenamiento Minero*. Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía. (2009). *Así es la minería*. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Minas y Energía. (2012). *Censo Minero Departamental 2010-2011*. Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía. (2012). *Decreto 381 de 2012 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía*. Bogotá: Publicado en el Diario oficial No 48.345 del 16 de febrero de 2012.
- Ministerio de Minas y Energía. (2012). Resolución 045 de 2012 Por la cual se declaran y delimitan unas áreas estratégicas mineras y se adoptan otras determinaciones. Publicado en Diario Oficial No 48.483 del 6 de julio de 2012.
- Ministerio de Minas y Energía. (2012). Resolución 180241 de 2012 Por la cual se declaran y delimitan unas áreas estratégicas mineras y se adoptan otras determinaciones. Publicado en el Diario Oficial No 48.353 del 24 de febrero de 2012.
- Ministerio de Minas y Energía. (2013). Decreto 0933 de 2013 Por el cual se dictan unas disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del glosario minero. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 48.785 del 9 de mayo de 2013.
- Ministerio de Minas y Energía. (2013). *Decreto 1258 de 2013 Por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)*. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial 48.824 del 17 de junio de 2013.
- Ministerio de Minas y Energía. (2015). *Decreto 1073 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía*. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 49.523 del 26 del mayo de 2015.
- Ministerio de Minas y Energía. (2016). *Política Minera de Colombia, Bases para la minería del futuro*. Bogotá.
- Ministerio del Interior. (1998). Decreto 1320 de 1998 Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de

- los recursos naturales dentro de su territorio. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 43.340 del 15 de julio de 1998.
- Ministerio del Interior. (2013). Decreto 2613 de 2013 Por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la consulta previa. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial .
- Ministerio del Interior. (2015). Ley 1757 de 2015 Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Bogotá: Publicada en el Diario Oficial N 49565 de julio 6 de 2015.
- Ministerio del Medio Ambiente. (1998). *Lineamientos para la política nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio*. Bogotá.
- Ministerio de Minas y Energía. (2013). Resolución 49 de 2013 Por medio de la cual se declara perdida de ejecutoriedad de la Resolución 303 del 28 de septiembre de 2012, se delimita un área estratégica minera y se dictan otras disposiciones. Publicado en el Diario Oficial No 48.835 del 28 de junio de 2013.
- Molina, J. M. (2008). *Consideraciones del subsuelo en el ordenamiento territorial*. Cataluña: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Oblasser, A. (2016). *Estudio sobre lineamientos, incentivos y regulación para el manejo de los Pasivos Ambientales Mineros (PAM), incluyendo cierre de faenas mineras Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia y el Perú*. Santiago: Naciones Unidas.
- Ordóñez Gómez, B. E. (2001). Ordenación del territorio. En R. C. Villas-Boas (Ed.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio* (págs. 3-11). Río de Janeiro.
- Ortega Segura, D. A. (2005). *La minería y el ordenamiento territorial*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Osay, S. (2011). Ordenamiento del territorio como herramienta de desarrollo y el sistema jurídico minero argentino. En R. C. Villas-Boas (Ed.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio* (págs. 276-288). Río de Janeiro.
- Parques Nacionales Naturales. (2017). Información Cartografica del SINAP. Bogotá.

- Parques Nacionales Naturales. (2017). *Registro Unico de Areas Protegidas*. Recuperado el 10 de enero de 2017, de <http://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>
- Presidencia de la República. (1974). Decreto 2811 de 1974 Por el Cual se dicta el código nacional de recursos renovables y de protección al medio ambiente. Bogotá : Publicado en el Diario Oficial No 34.243 del 18 de diciembre de 1974.
- Presidencia de la República. (2003). Decreto 2201 de 2003 Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 45.270 del 5 de agosto de 2003.
- Presidencia de la República. (2007). Decreto 3600 de 2007 por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de . Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 46.757 del 20 de septiembre de 2007.
- Presidencia de la República. (2010). Directiva Presidencial 01 de 2010 Garantía del derecho fundamental a la consulta previa de los grupos étnicos nacionales. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2013). Directiva Presidencial 10 de 2013 Guía para la realización de consulta previa. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2017). *Presidencia de la República*. Recuperado el 20 de febrero de 2017, de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170211-Humedales-de-las-lagunas-Sonso-y-Otun-entran-a-la-lista-internacional-Ramsar>
- Presidencia de la República. (2020). Decreto 2372 de 2010 Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 47.757 del 1 de julio de 2010.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Minería ilegal en Colombia, informe preventivo*. Bogotá.
- Ramsar . (2017). *Ramsar*. Recuperado el 10 de febrero de 2017, de <http://www.ramsar.org/es/humedal/colombia>

- República de Colombia. (1947). Ley 88 de 1947 Sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Publicado en el Diario Oficial No 26.620 15 de diciembre de 1947.
- Sanchez, M. E., & Cárdenas, J. F. (2001). Lineamientos de ordenamiento ambiental territorial y la minería: Caso de estudio parque minero mochuelo. En R. C. -Boas (Ed.), *La Minería en el Contexto de la Ordenación del territorio* (págs. 106-125). Río de Janeiro.
- Secretaría técnica Comisión de Ordenamiento territorial. (2013). *Informe de Gestión 2012-2013*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Serra Díaz , A. (2011). La minería y el ordenamiento territorial en Cuba. En R. C. Villas-Boas (Ed.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio* (págs. 288-294). Río de Janeiro.
- Sistema de información ambiental de Colombia -SIAC-. (2017). *SIAC*. Recuperado el 10 de febrero de 2017, de http://181.225.72.78/Portal-SIAC-web/faces/Dashboard/Biodiversidad2/eco_import_ambiental/eco_import_ambiental.xhtml
- Ticay, S. (2001). Propuesta de ordenación del territorio minero de El Salvador. En R. C. Villas-Boas (Ed.), *La minería en el contexto de la ordenación del territorio* (págs. 295-306). Río de Janeiro.
- Tierra Minada. (2014). *Tierra Minada*. Recuperado el 10 de enero de 2017, de <https://sites.google.com/site/tierraminada/>
- Torres Ortiz, P. A. (2016). *Movilización social en conta de la actividad minera, un mecanismo de resistencia para la defensa del territorio en el municipio de Jericó-Antioquia*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Trujillo Muñoz, A. (2017). *El Espectador*. Recuperado el 12 de abril de 2017, de <http://amp.elespectador.com/opinion/al-oido-del-ministro-de-minas-columna-687195>
- Unidad de Planeación Minero Energetica & Universidad Industrial de Santander. (2014). *Estimación de áreas Intervenidoas, Consumo de Agua, Energía Eléctrica y Costos*

de producción en Mina etapa de Explotación. Bogotá. Recuperado el 01 de 02 de 2017, de

http://www.upme.gov.co/SeccionMineria_sp/AREAS_INTERVENIDAS.pdf

Unidad de Planeación Minero Energética. (2004). *Plan de infraestructura de transporte y portuaria para el desarrollo minero en Colombia*. Bogotá.

Unidad de Planeación Minero Energética. (2006). *Plan Nacional para el Desarrollo Minero – Visión 2019*. Bogotá.

Unidad de Planeación Minero Energética. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2014-2018*. Bogotá.

Unidad de Planeación Minero Energética -UPME-. (2015). *Boletín Estadístico de Minas y Energía 2010-2015*. Bogotá.

Unidad de Planeación Minero Energética -UPME-. (1 de Enero de 2017). *Minas y Títulos Mineros*. http://sig.simec.gov.co/UPME_MI_minas/. Bogotá.

Vélez Restrepo, L. A., Agudelo Patiño, L. C., & Vélez Rueda, J. (2013). *Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal en Antioquia, Estudio del Ideario*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.