| | |
|---|---|
| AUTORES | **MARCELA GUERRA SANCHEZ, JEAN CARLOS VERGARA LLANOS** |
| FACULTAD | **FACULTAD DE EDUCACIÓN, ARTES Y HUMANIDADES** |
| PLAN DE ESTUDIOS | **PLAN DE ESTUDIOS DE DERECHO** |
| DIRECTOR | **ANA MARIA CARRASCAL VERGEL** |
| TÍTULO DE LA TESIS | **LÍMITE DE LA COMPETENCIA QUE TIENEN LOS MUNICIPIOS PARA DECIDIR SOBRE LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES A TRAVÉS DE LA CONSULTA POPULAR** |


**RESUMEN**
**(70 palabras aproximadamente)**

**ESTA INVESTIGACIÓN CENTRA SU ESTUDIO EN LOS LÍMITES DE LA COMPETENCIA QUE TIENEN LOS MUNICIPIOS EN VIRTUD DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL PARA REGULAR LOS USOS DEL SUELO Y DEL SUBSUELO A TRAVÉS DE LA CONSULTA POPULAR, DE ACUERDO CON LOS PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO QUE SE HAN REALIZADO A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASOS.**


**CARACTERÍSTICAS**

| | | | |
|---|---|---|---|
| PÁGINAS: 81 | PLANOS: | ILUSTRACIONES: | CD-ROM: 1 |

# LÍMITE DE LA COMPETENCIA QUE TIENEN LOS MUNICIPIOS PARA DECIDIR SOBRE LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES A TRAVÉS DE LA CONSULTA POPULAR

**AUTORES**

**MARCELA GUERRA SANCHEZ**

**JEAN CARLOS VERGARA LLANOS**

**MONOGRAFÍA PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE ABOGADO**

**DIRECTORA**

**Dct. ANA MARIA CARRASCAL VERGEL**

**UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER OCAÑA**

**FACULTAD DE EDUCACIÓN ARTES Y HUMANIDADES**

**PROGRAMA DE DERECHO**

**Ocaña, Colombia.** **Mayo, 2019.**

# CONTENIDO

**INTRODUCCIÓN ..... VIII**

**CAPÍTULO 1. CONSULTAS POPULARES ..... 1**

1.1 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ..... 1

1.1.3 Revocatoria del Mandato ..... 2

1.1.4. El Plebiscito. ..... 3

1.1.5. El Cabildo Abierto. ..... 3

1.1.6. Consulta Popular. ..... 3

1.1.6.1 Clases de consultas. ..... 4

1.1.6.2 Asuntos objeto de consulta. ..... 4

1.2 DESARROLLO LEGAL DE LAS CONSULTAS POPULARES ..... 5

1.2.1 Normatividad de las consultas populares. ..... 8

**CAPÍTULO 2. NACIÓN – ENTIDADES TERRITORIALES (MUNICIPIOS) ..... 10**

2.1 SECTOR CENTRAL Y DESCENTRALIZADO ..... 10

2.1.1 Sector Central. ..... 10

2.1.1.1. Ministerio de Minas y Energías. ..... 11

2.1.2 Sector Descentralizado. ..... 12

2.1.2.1 Descentralización territorial. ..... 12

2.1.2.2 Descentralización administrativa por servicios. ..... 12

2.1.3 Descentralización por Colaboración ..... 13

2.2 DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL ..... 13

2.2.1 Municipios. ..... 14

2.2.1.1 Autonomía de los municipios como entidad territorial. ..... 17

2.3. PRINCIPIOS DE RADICACIÓN DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS ..... 19

2.3.1. Principio de coordinación. ..... 20

2.3.2 Principio de concurrencia ..... 21

2.3.3 El principio de subsidiariedad. ..... 22

2.4 LOS MUNICIPIOS EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES ..... 23

2.4.1 Explotación del suelo y subsuelo ..... 25

**CAPÍTULO 3. CONSULTAS POPULARES Y COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS SEGÚN EL PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL CONSEJO DE ESTADO ..... 31**

3.1 CASOS DE CONSULTAS POPULARES SOBRE ASUNTOS MINEROS EN COLOMBIA ..... 31

3.1.1 Municipio de piedras, Tolima. ..... 31

3.1.2 Municipio de Cajamarca, Tolima. ..... 33

3.1.3 Municipio de Cumaral, Meta. ..... 35

3.1.4 Municipio de Peñón, Santander. ..... 37

3.2 PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES ..... 38

3.2.1 Corte Constitucional. ..... 38

3.2.1.1 Sentencia de Constitucionalidad. ..... 38

3.2.1.1.1 Identificación de la sentencia. ..... 38

3.2.1.1.2 Hechos. ..... 39

3.2.1.1.3 Problema jurídico ..... 39

3.2.1.1.4 Consideraciones ..... 40

3.2.1.2 Sentencia de Tutela ..... 42

3.2.1.2.1 Identificación de la sentencia ..... 42

3.2.1.2.2 Hechos ..... 42

3.2.1.2.3 Problema jurídico. ..... 44

3.2.1.2.4 Consideraciones..... 44

3.2.1.3 Sentencia de Constitucionalidad..... 47

3.2.1.3.1 Identificación de la sentencia ..... 47

3.2.1.3.2 Hechos ..... 47

3.2.1.3.3 Problema Jurídico..... 47

3.2.1.3.4 Consideraciones..... 48

3.2.1.4 Sentencia de tutela. ..... 50

3.2.1.4.1 Identificación de la Sentencia..... 50

3.2.1.4.2 Hechos ..... 50

3.2.1.4.3 Problema Jurídico..... 51

3.2.1.4.4 Consideraciones..... 52

3.2.1.5 Pronunciamiento del Consejo de Estado. ..... 56

3.2.1.5.1 Identificación de la sentencia ..... 56

3.2.1.5.2 Hechos. ..... 56

3.2.1.5.3. Problema Jurídico..... 56

3.2.1.5.4 Consideraciones..... 57

3.2.1.6 Sentencia de Tutela..... 57

3.2.1.6.1 Identificación de la sentencia. ..... 57

3.2.1.6.2 Problema jurídico ..... 58

3.2.1.6.3 Hechos ..... 58

3.2.1.6.4 Consideraciones..... 59

**CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES ..... 61**

# Introducción

El debate jurídico que se originó en Colombia a partir de la implementación de la consulta popular, como mecanismo para prohibir la actividad minera en el país, nos motivó a realizar esta monografía y así indagar en el ordenamiento jurídico nacional, la competencia que las entidades territoriales (municipios) tienen para prohibir la explotación minera a través de mecanismos de participación ciudadana como lo es la consulta popular.

De acuerdo a nuestra legislación, la consulta popular es una institución, a través de la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto determinado, es sometida a consideración del pueblo para que se pronuncie al respecto (Ley 134 , 1994, art.8); este mecanismo data de antes de la actual constitución política, pero fue hasta el año 2013, que en el municipio de piedras se implementó para prohibir la explotación minera, generando así una tensión entre las políticas nacionales y los intereses de las entidades territoriales, pues Colombia ha venido implementado una política minero energética que se ha fortalecido en las últimas décadas, pero, dado a las decisiones adoptadas en distintos municipios que han convocado a consulta para vetar la explotación minera, la inversión extranjera se encuentra ante una incertidumbre jurídica, lo que ha hecho que las altas cortes se pronuncien y formulen los límites de las competencias de las entidades territoriales en lo concerniente a la regulación del suelo y subsuelo.

Entender la tensión existente entre el sector central y las entidades territoriales sobre el tema objeto de estudio, implicó un análisis a la figura de la Consulta popular, desde sus inicios hasta la implementación de la misma para la regulación del territorio, así como el estudio de la distribución de competencias administrativas entre nación y entidades territoriales y el grado de autonomía que tienen estas últimas, por último, a través de análisis jurisprudenciales se estudiaron algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de estado donde se ha tratado el tema.

Las características propias del este trabajo de grado, atienden a los requerimientos implementados por el programa de Derecho, cuya exigencia es la presentación de una monografía jurídica, por ende, para el desarrollo de la misma es necesario la utilización de la hermenéutica, la cual es definida por (Blanco, 2018) como el ejercicio de la interpretación, aclarando que al ser la hermenéutica el arte de interpretar, su área de aplicación resulta de marcada importancia para el derecho, por cuanto permite dotar de sentido al contenido de la norma y la jurisprudencia, aplicando éste a los hechos humanos de los cuales provienen; así como el concepto que nos brinda; para ello fue necesario la aplicación de los métodos de interpretación sistemático y exegético, entendido el método sistemático por la Corte Constitucional como aquel método que apela a encontrar el sentido de las disposiciones a partir de la comparación con otras normas que pertenecen al orden jurídico legal y que guardan relación con aquella (Corte Constitucional, 2016) y el exegético definido por (Anchondo Paredes, 2012) como, aquel que se propone encontrar el sentido de una norma o de una cláusula en el texto de las mismas. Es decir, a partir de su literalidad, se atribuye un significado a los

términos empleados en la redacción por el legislador. Con la ayuda de las reglas gramaticales se indaga el significado de la misma.

# Capítulo 1. Consultas populares

## 1.1 Mecanismos de participación ciudadana.

La participación ciudadana es la herramienta jurídica, que el Estado colombiano ha previsto para que los ciudadanos sin distinción alguna, participen en las decisiones que afecten directamente sus comunidades, esto con el fin de fortalecer su sistema de gobierno, el cual de acuerdo a la Constitución de 1991 se caracteriza por ser democrático participativo y garantista del pluralismo político.

Para garantizar la participación de los ciudadanos, es necesaria la implementación de instrumentos que permitan un orden político, económico y social justo, como son los Mecanismos de Participación Ciudadana, los cuales se encuentran regulados por la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015: Iniciativa Popular Legislativa Y Normativa Ante Las Corporaciones Públicas, Referendo, Revocatoria Del Mandato, El Plebiscito, Consulta Popular, Cabildo Abierto.

1.1.1. Iniciativa Popular Legislativa y Normativa ante Corporaciones Públicas. Según la (Ley 134, 1994, art. 2), es un mecanismo de participación ciudadana de origen popular, el cual es entendido como un derecho político que puede ser ejercido por personas naturales, tales como grupo de ciudadanos, concejales y diputados o a través de personas jurídicas: organizaciones civiles y/o políticas; que pueden presentar proyectos de Acto Legislativo y de Ley que son de competencia del Congreso de la República, o iniciativas normativas, las que se refieren a los

Actos Administrativos tales como Ordenanzas ante las Asambleas, Acuerdos Municipales ante los Concejos y de Resoluciones ante las Juntas Administradoras Locales, entre otros; para ser estudiados, sometidos a consideración ante las corporaciones públicas en mención y de ser el caso, aprobarse, modificarse o negarse mediante el acto administrativo correspondiente. (Ley 134 , 1994, art.2)

1.1.2 Referendo. Es un mecanismo de participación mediante el cual es convocada la ciudadanía para que se pronuncie sobre si aprueba o rechaza un proyecto de norma jurídica (Acto Legislativo, Ley, Ordenanza, Acuerdo, o de una Resolución Local) o deroga o no una norma que se encuentre vigente en el ordenamiento jurídico. Conforme a la reglamentación legal, el referendo puede tener origen en la ciudadanía o en el Gobierno, y puede ser de orden nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local, según la (Ley 134 , 1994, art.3)

Por ejemplo, puede ser materia de referendo aprobatorio de orden municipal un proyecto de acuerdo (acto administrativo), o referendo derogatorio, tal es el caso de un decreto con fuerza de ley del Presidente de la República.

**1.1.3 Revocatoria del Mandato.** Se entiende como un derecho político, en virtud del cual los ciudadanos mediante votación directa y secreta, se pronuncian sobre la continuidad en el cargo o cesación del ejercicio de las funciones al gobernador o al alcalde elegido mediante voto popular, cuando los ciudadanos consideran que estos funcionarios no han cumplido con su programa de gobierno, según lo expuesto en la (Ley 134, 1994, art. 6).

Cabe aclarar que éste mecanismo de participación ciudadana no aplica para otros funcionarios de elección popular tales como Congresistas, Diputados, Concejales o Presidente de la República.

**1.1.4. El Plebiscito.** Es un mecanismo de participación, en virtud del cual el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, convoca al pueblo para que se pronuncie sobre las políticas que son decididas por el Ejecutivo y que no requieran la aprobación del Congreso de la República, excepto las que sean de los estados de excepción y del ejercicio de poderes, conforme a lo establecido en la (Ley 134, 1994, art. 7).

**1.1.5. El Cabildo Abierto.** Es una reunión pública de carácter político, mediante el cual la ciudadanía puede asistir y participar de manera directa ante los concejos distritales, municipales o juntas administradoras locales, sobre asuntos de interés general para la comunidad y asistencia del gobernador o alcalde según sea el caso. Cabe resaltar que, mediante el cabildo abierto, no se podrán presentar iniciativas de Ordenanza, Acuerdo Municipal o de Resolución Local, según la (Ley 1757, 2015, art. 22)

**1.1.6. Consulta Popular.** Es una institución jurídica mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es convocado por el Presidente de la República, gobernador o alcalde según el caso, para que la ciudadanía se pronuncie al respecto. Éste mecanismo es de competencia del Presidente,

Gobernador o Alcalde, de acuerdo al asunto que hubiere sido sometido respectivamente, conforme a la (Ley 134, 1994, art. 8).

Al respecto la Ley 134, 1994 establece que:

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

#### **1.1.6.1** ***Clases de consultas*****.**

Las que se refieren a asuntos de trascendencia nacional, departamental, distrital, municipal o local.

Las que se refieren asuntos de carácter territorial: creación de nuevos municipios, departamentos, la conformación y/o vinculación de áreas metropolitanas, ingresos de un municipio a provincias. De carácter obligatorio, en éstos casos se debe convocar a consulta popular.

#### **1.1.6.2** ***Asuntos objeto de consulta*****.**

De acuerdo a las competencias territoriales, respectivamente el Presidente de la República, Gobernador, Alcalde, pueden convocar a una consulta popular conforme a sus facultades constitucionales y legales: Así, por ejemplo, el Presidente sólo puede convocar en asuntos de orden nacional, el Gobernador a nivel departamental y el Alcalde a nivel municipal.

No puede ser objeto de consulta, temas que impliquen modificación a la Constitución Política (Ley 134 de 1994, art. 50).

No puede someterse a consulta popular, proyectos de articulado (acto legislativo, proyecto de ley, ordenanza, acuerdo, resolución o decreto).

Que no se convoque a una asamblea constituyente, salvo las excepciones constitucionales y legales, (, Ley134, 1994, art. 52).

**1.2 Desarrollo legal de las consultas populares**

La Consulta Popular, es adicionada al ordenamiento jurídico colombiano por primera vez en vigencia de la Constitución Política de 1886, mediante el Acto Legislativo Número 1 de 1986, que establecía en el artículo 6 "Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal" (Acto legislativo 1, 1986, art.6).

El artículo 6° es desarrollado posteriormente mediante la Ley 42 de 1989, la cual en su artículo 1° define las consultas populares como "una institución que garantiza la efectiva

intervención de la comunidad para que decida directamente sobre asuntos del orden local" (Ley 42, 1989, art. 1) limitando así las consultas a ámbitos exclusivamente locales.

Según esta ley, corresponde al respectivo Concejo Municipal o Distrital convocar la consulta popular, a petición del alcalde, concejales, Juntas de acción Comunal y comunidad y respecto de esta el Concejo no podrá negar la convocatoria, salvo por causales de ilegalidad o inconstitucionalidad (Ley 42, 1989)

Respecto de los efectos de las consultas populares el Artículo 20 de la ley en mención indica que:

> El resultado de la consulta popular será obligatorio para todas las autoridades municipales en la órbita de su competencia, debiendo expedir los actos y disponer las medidas conducentes para el cabal cumplimiento y ejecución del objeto materia de la consulta, a partir de la publicación del resultado (Ley 42, 1989, art.20)

Así mismo, para asegurar el cumplimiento de los resultados de las consultas populares, este artículo prevé una sanción para el funcionario que desconozca estos resultados, es así que el artículo 20° inciso segundo dispone que: "El funcionario que retarde u omita su cabal ejecución o por cualquier medio pretenda desconocer la voluntad ciudadana expresada en el acto de consulta, incurrirá en causal de mala conducta que se sancionará con la destitución del cargo" (Ley 42, 1989, art.20).

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y el establecimiento de un Estado Social de Derecho, garantista del pluralismo político, se desarrolla de forma precisa la Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana, reforma que trae unas diferencias respecto de la anterior Constitución; estas diferencias como ha sido expuestas en párrafos anteriores, se evidencian entre otras, en el ámbito de aplicación, toda vez que actualmente este mecanismo es permitido para decidir sobre asuntos de carácter nacional, departamental y no exclusivamente local, como lo regulaba la ley 42 de 1989.

La Constitución Política de 1991 contempla la consulta popular en los artículos 104 y 105 y es desarrollada por la Ley Estatutaria 134 de 1994 en el Título V dentro de los artículos 50 a 57. Desde la promulgación de la Ley 134 se han realizado más de 30 consultas a nivel nacional.

La primera consulta realizada en Colombia, data de agosto 27 de 1995 en el municipio de Aguachica, Cesar en la cual se le preguntó a los habitantes de este municipio: "¿Rechaza usted la violencia y está de acuerdo en convertir a Aguachica en un municipio modelo de paz?" (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2014)Esta consulta se promovió, porque que en el municipio de Aguachica se vivía un momento de tensión social por las acciones violentas que adelantaban diversos actores; desde entonces han sido varias las consultas realizadas a nivel local sobre distintos asuntos de competencia territorial; así mismo, es importante resaltar que hasta el año 2019, solo se ha realizado una consulta popular de alcance nacional, la cual se llevó a cabo el

26 de agosto de 2018, y fue denominada como Consulta Nacional Anticorrupción, sin embargo, esta consulta no alcanzó el umbral requerido.

Por último, en el año 2015 se promulgó la ley estatutaria Ley 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática" (Ley 1757, 2015), que desarrolla el trámite que se le debe dar a los mecanismos de participación ciudadana, para que sean válidos y sus efectos jurídicos sean vinculantes.

**1.2.1 Normatividad de las consultas populares.** Conforme al ordenamiento jurídico colombiano, la Ley 134 de 1994 y la Le1757 de 2015, establecen la reglamentación de los mecanismos de participación ciudadana, respecto del tema objeto de estudio, la Ley 134 de 1994 que define la Consulta popular como:

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

A continuación, se hace un breve análisis de las leyes en mención.

De acuerdo a la Ley 134 de 1994, para que proceda la Consulta Popular, se requiere el 5 por mil de los ciudadanos del censo electoral, previo concepto emitido por la corporación pública del respectivo nivel territorial y la declaratoria de la constitucionalidad del texto de la consulta por parte del Tribunal Administrativo competente. La decisión adoptada a través de la Consulta popular, se hará efectiva dentro del período de sesiones o del siguiente de la corporación

respectiva, en caso de no adoptar la decisión, será competencia del Ejecutivo en un plazo de 3 meses cumplir los efectos de la consulta popular. (Ley 134, 1994)

La Ley 1757 de 2015, por medio de la cual se reglamenta la participación democrática en Colombia, establece que cualquier ciudadano, organización social o política puede convocar a una Consulta popular, sin necesidad de un número mínimo de respaldo ciudadano. Para la procedencia de este mecanismo, se requiere un control judicial previo por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en la cual se determine si el tema objeto de consulta, es competencia del nivel territorial, así mismo, los efectos jurídico de los resultados de la consulta popular, deberán adoptarse por la corporación respectiva, en el período de sesiones o a más tardar en el siguiente y en caso de no efectuarse, será competente el Ejecutivo en un término de 2 meses para adoptar la decisión. (Ley 1757, 2015)

# Capítulo 2. Nación – entidades territoriales (municipios)

Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Cons, 1991, art.1)

## 2.1 Sector Central y Descentralizado

**2.1.1 Sector Central.** La centralización administrativa es uno de los principios rectores de organización de la administración pública, consistente en que la función administrativa o de la rama ejecutiva, se encuentra concentrada en una sola persona jurídica (Rodríguez, 2016).

De acuerdo a lo estipulado en la Ley 489 de 1998 en su artículo 38 hacen parte del sector central, los siguientes organismos:

a) Presidencia de la República
b) Vicepresidencia de la República.
c) Consejos Superiores de la Administración
d) Ministerios y Departamentos Administrativos
e) Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin Personería Jurídica (Ley 489, 1998, art. 38)

Para estudiar el fondo del asunto del tema objeto de investigación, que es la explotación minera y la competencia de las entidades territoriales para permitir o, limitar la minería en sus territorios, se analizará la naturaleza jurídica del Ministerio de Minas y

Energías, puesto que esta cartera ministerial, tiene entre sus funciones administrar los recursos naturales no renovables del país.

**2.1.1.1. *Ministerio de Minas y Energías*.** El Ministerio de Minas y Energía es un organismo del sector central de la administración pública nacional, pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, en el sector central (Departamento Administrativo de la función Pública, s.f)

Fue creado por El Decreto 968 del 18 de mayo de 1940 y posteriormente fue reestructurado, por diferentes decretos, entre ellos el decreto 636 de 1974, por el cual se le atribuyó el nombre con el que hoy se le conoce.

El Decreto 0381 del 16 de febrero de 2012, establece la estructura del Ministerio de Minas y Energías y de acuerdo al art. 2, además de las funciones establecidas en la Constitución Política y la Ley 489 de 1998 y en las demás disposiciones legales vigentes, tiene entre otras las siguientes funciones:

1. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles"
2. Adoptar los planes de desarrollo del sector minero-energético del país en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional
3. Expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles (Decreto 0381, 2012, art. 2).

**2.1.2 Sector Descentralizado**. La descentralización es uno de los pilares de la nueva constitución. Se constituye Como principio fundamental de la nueva organización política (Cons, 1991, art. 1) y tiene un amplio desarrollo (Estrada Tobón & Caro, 2012)

La descentralización administrativa, consiste en el traspaso de atribuciones por parte del Estado o Gobierno central a las administraciones regionales. Implica dotar a las entidades autonomía y recursos financieros.

La descentralización administrativa presenta tres modalidades que se conocen como: descentralización territorial, descentralización especializada o por servicios y la descentralización por colaboración.

**2.1.2.1** ***Descentralización territorial*****.** La descentralización territorial se entiende como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad (Corte Constitucional, 2001), este tema será desarrollado en el subcapítulo siguiente.

**2.1.2.2** ***Descentralización administrativa por servicios*****.** Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para que la ejerzan de manera más técnica y especializada (Rodríguez, 2016).

Los organismos que hacen parte del sector descentralizado por servicios de acuerdo a la Ley 489 de 1998 en su artículo 38 son:

a) Establecimientos Públicos.
b) Empresas Industriales y Comerciales del Estado.
c) Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica.
d) Empresas Sociales del Estados y Empresas Oficiales de servicios públicos domiciliarios;
e) Institutos Científicos y Tecnológicos;
f) Sociedades Públicas y Sociedades de Economía Mixta;
g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la rama ejecutiva del poder público (Ley 489, 1998, art. 38).

**2.1.3 Descentralización por Colaboración**. Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a particulares para que la ejerzan en nombre de ella. Son ejemplos tradicionales de esta modalidad de descentralización los casos de la actividad notarial, el registro público de comercio, etc. (Rodríguez, 2016).

## 2.2 Descentralización territorial

Esta descentralización dota de autonomía a las entidades, la cual es definida por (Younes Moreno, 2003) como "el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad".

Para Younes (2003), esta descentralización es de gran relevancia, por la autonomía que le otorga a los departamentos y municipios para la administración de los asuntos de sus territorios,

autonomía que está sujeta a unos principios de radicación de competencias, de los cuales en esta investigación desarrollaremos los principios de  Coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La descentralización territorial permite a los municipios, resolver sus propios asuntos, sin que el Estado intervenga directamente; así mismo, se requiere de varios elementos tales como: las necesidades locales (establecidas así por la constitución y la ley, la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales), personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, autonomía administrativa, autoridades locales, control por el poder central. (Younes Moreno, 2003)

La Constitución política de Colombia, establece en su artículo 285 y siguientes, la organización territorial del país; específicamente en el artículo 286, establece como entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Para el desarrollo de esta investigación, se estudiarán los municipios como entidad territorial respecto de la autonomía y competencia que le otorga el ordenamiento jurídico, para la gestión de sus propios intereses, como lo es la regulación de los usos del suelo. En el subcapítulo siguiente, se desarrollará el régimen jurídico de los municipios.

**2.2.1 Municipios.** Son la entidad territorial básica del ordenamiento del territorio en Colombia, se encuentran establecidos por categorías (especial, primera, segunda, tercera, cuarta,

quinta y sexta), de lo cual va a depender los gastos de funcionamiento, el salario de los gobernadores, alcaldes y para su creación; se debe tener en cuenta los requisitos establecidos mediante la (Ley 136, 1994), modificado por la (Ley 617, 2000) y la (Ley 1551, 2012); los cuales se establecen así:

Que el territorio donde se fuere a crear el municipio, tenga identidad social, cultural y económica; debe tener una población certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas por lo menos con 25.000 mil habitantes, se debe contar con recursos de ingresos corrientes de libre destinación anuales, equivalentes a 12.000 mil salarios mínimos legal mensual vigente, con certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; por último, se debe mencionar que los municipios son creados por una Ordenanza departamental, que el proyecto de ordenanza puede ser presentado por el Gobernador, miembros de la asamblea departamental o por iniciativa popular; o en algunos casos, cuando sea decidido mediante consulta popular, el gobernador estará obligado a presentar el proyecto de Ordenanza.

Conforme a la Ley 1551 de 2012 se establecen los derechos que tienen los municipios como entidad territorial, en virtud de la autonomía otorgada por mandato constitucional, dentro de los cuales se establecen:

> 1. Elegir a sus autoridades mediante procedimientos democráticos y participativos de acuerdo con la Constitución y la ley. 2. Ejercer las competencias que les correspondan conforme con la Constitución y a la ley. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales, de acuerdo a las normas especiales que se dicten en dicha materia. 5. Adoptar la estructura administrativa que puedan financiar y que se determine conveniente para dar cumplimiento a las competencias que les son asignadas por la Constitución y la ley (Ley 1551, 2012)

Los derechos enunciados anteriormente, se encuentran otorgados a los municipios, como entidad territorial básica de la estructura del Estado, que permite ejercer unas funciones conforme a las facultades expresas en la ley.

Los municipios, tienen unas funciones establecidas que permiten el desarrollo local de las políticas públicas puesto que, al ser una entidad territorial, se encuentra "dotada de personería jurídica y encargada de administrar sus propias necesidades. Es así como el artículo 311 de la Constitución afirma que al municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determina la ley, construir obrar que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás que le asigne la Constitución y las leyes" (Rodríguez, 2016).

Igualmente, la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012, establecen funciones que le corresponden a los municipios, tales como: Elaborar planes de desarrollo municipal en concordancia con el plan de desarrollo departamental, promover alianzas sinergias público-privadas, formular y adoptar planes de ordenamiento territorial, velar por el adecuado manejo de los recursos naturales, entre otros.

**2.2.1.1** ***Autonomía de los municipios como entidad territorial*****.** Encontrar un modelo político, administrativo y económico que responda de manera eficaz a las necesidades del Estado, ha sido la constante en la sociedad moderna y ha generado que los Estados adopten modelos político-administrativos que logren superar todas las problemáticas que estos afrontan.

Colombia no ha sido ajena a estas nuevas perspectivas que se manejan, y por ello con la Constitución Política de 1991, se hicieron cambios en la estructura orgánica del país, adoptando un nuevo sistema político administrativo, que permitiera generar un desarrollo de forma armónica entre entidades territoriales y nación.

Bajo el esquema instaurado con la Constitución de 1991, que busca potenciar a las regiones, la descentralización y la autonomía se convierten en los pilares fundamentales de esta nueva estructura orgánica, como quedó establecido en el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia.

En ítems anteriores hemos dado una breve exposición sobre lo que es la descentralización y sus efectos, pero a ¿que nos referimos con autonomía? pues bien, la autonomía puede entenderse como la autodeterminación de los pueblos, es decir, la capacidad que tienen los municipios para elegir sus gobernantes, y la gestión de sus intereses.

En palabras de la Corte Constitucional la autonomía hace referencia a “un cierto grado de libertad en la toma de decisiones por parte de un determinado ente jurídico en relación con otro” (Corte Constitucional, 1992)

Concepto reiterado por la Corte Constitucional que se refirió nuevamente a la autonomía de las entidades territoriales, la cual "hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses" (Corte constitucional, 2001)

La autonomía dotada a las entidades territoriales, no es del todo absoluta, como lo expuso el Consejo de Estado, donde expresó lo siguiente " El principio de descentralización, instituido como pilar fundamental del Estado Social de Derecho y que se traduce a la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, debe sujetarse a los límites impuestos por el Constituyente en la Carta Política, y a las disposiciones legales, tal como lo establece el artículo 287 de la C.P" (Consejo de Estado, 2015)

La Corte Constitucional ha explicado el alcance de la autonomía de las entidades territoriales, y al respecto ha dicho que "la autonomía de las entidades territoriales implica que éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad. En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la

autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal (Corte Constitucional, 2001).

Es así que la autonomía territorial, representa no solo la capacidad que tienen los municipios para elegir a sus gobernantes, sino que esta vas más allá, pues permite a los ciudadanos de determinado municipio, implementar mecanismos jurídicos para la defensa del interés del territorio, como lo es la explotación minera, la cual según la población afecta los recursos naturales.

### 2.3. Principios de radicación de competencias administrativas

Las competencias de las distintas entidades territoriales en un Estado unitario, atienden al artículo 288 ((Principios de ordenamiento territorial) y artículo 356 (Fijación de cargas y su financiación), de la Constitución Política, en virtud del cual, se debe.

> Ahora entrar a determinar un aspecto de vital relevancia, el cual se refiere a la asignación o distribución de competencias entre el Estado Central (Nación), y las entidades territoriales; en otras palabras, se trata de analizar los criterios y las formas como se van a asignar o distribuir las competencias entre las diferentes entidades territoriales (Arango Franco, 2013).

Los principios orientadores de la radicación de competencias administrativas, conforme al artículo 288 de la carta superior, se establecen: “las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley” (Cons, 1991, art. 288) De los principios

enunciados anteriormente, se desprende que la Constitución busca la concertación de políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con respeto de la autonomía en los territorios.

Las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en lo referente al ejercicio de las funciones atribuidas a los municipios como entidades descentralizadas, se debe precisar que la autonomía, se encuentra sujeta a un control de tutela por parte del Estado, en virtud del cual es importante mencionar que "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" (Corte Constitucional, 1995).

Partiendo de lo anterior, se debe hacer un análisis de los principios orientadores de la distribución de competencias administrativas a saber:

**2.3.1. Principio de coordinación.** De acuerdo con Vidal Perdomo, hace referencia de manera expresa, al estudio de éste principio en los siguientes términos: "La coordinación es una regla general de la actuación estatal. La Constitución la proclama para las funciones del Estado: colaborar armónicamente en la realización de sus fines (art. 113)" (Arango Franco, 2013).

El principio de coordinación conforme a la jurisprudencia constitucional se entiende como:

> Parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas (Corte Constucional, 2014).

De la jurisprudencia constitucional, se desprende que el principio de coordinación tiene como objetivo, garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la ejecución de proyectos, entre otros; en el que debe concurrir la participación de la Nación y las entidades territoriales, que rigen la función administrativa, permitiendo el cumplimiento de los fines del Estado en sus distintos órdenes.

Así mismo, la Ley 489 de1998 en su artículo 6 establece una noción del principio de coordinación que reza: "en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales (…)" (Ley 489, 1998, art. 6)Con base en ello, la ley establece una premisa a través de la cual se ejercerán las funciones de manera coordinada y concertada entre las autoridades del orden central y del sector descentralizado para el cumplimiento de las funciones administrativas del Estado.

**2.3.2 Principio de concurrencia**. El principio de Concurrencia, parte de que, para el cumplimiento de algunos objetivos del Estados, es necesario la participación de los distintos

niveles de la administración, lo que indica que la concurrencia es el proceso de participación y cooperación entre la nación y las entidades territoriales, para lograr el adecuado cumplimiento de los fines estatales.

Según (Corte Consitucional, 2010) lo anterior implica, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar.

Es decir, que todas las Entidades del Estado, si bien tiene una función específica, estas deben actuar armónicamente, en pro del funcionamiento del Estado, sin que se pierda el carácter descentralizado y autónomo de las mismas, pues en la concurrencia, no hay un nivel jerárquico, ni imposición en el ejercicio de sus competencias.

**2.3.3 El principio de subsidiariedad.** El principio de subsidiariedad se encuentra relacionado de manera directa con el principio de complementariedad, en tanto sirve como criterio para la distribución y ejercicio de competencias administrativas entre el Estado sector Central, y las entidades territoriales (sector descentralizado). Es decir, que la intervención del Estado, debe hacerse en asuntos excepcionales, cuando las facultades atribuidas a las entidades territoriales, como por ejemplo municipios; resulten ser ineficientes en la ejecución de las competencias administrativas.

Al respecto, se ha pronunciado la (Corte Constitucional, 1996) estableciendo que:

> Las instancias superiores de autoridad sólo están legitimadas para intervenir en los asuntos de las autoridades más pequeñas, cuando éstas sean manifiestamente incapaces o ineficientes para prestar un servicio o adoptar una determinada decisión. El nuevo esquema territorial del poder, consagrado en la Constitución de 1991, determina que la facultad de dirección política no se encuentra monopolizada por los órganos del Estado central.

Como, por ejemplo, la prestación de un servicio público: Educación.

Respecto de la estructura territorial del Estado colombiano, es importante mencionar que atiende a los postulados constitucionales de República Unitaria y descentralizada, ya que las autoridades político-administrativas actúan de manera subsidiaria, en ciertas potestades otorgadas por ley a entidades de menor jerarquía, atendiendo al postulado de Estado Unitario consagrado en la Constitución.

## 2.4 Los municipios en el desarrollo de actividades de explotación de los recursos naturales no renovables.

Los Recursos Naturales No Renovables, son aquellos cuya formación geológica data de hace más de dos (2) millones de años y no poseen un proceso natural de regeneración, por ende, sus reservas son agotables al punto de desaparecer, por ejemplo, carbón, petróleo, oro, etc.

La explotación de estos recursos ha representado para Colombia un auge en su economía, pues la explotación minera es la encargada de jalonar las exportaciones del país. El Ministerio de Minas y Energía es la entidad encargada del sector y es la delegada para la formulación y

adopción de políticas dirigidas al aprovechamiento sostenible de los recursos mineros y energéticos para contribuir así al desarrollo económico y social del país.

La Ley 685, 2001, art 13 y 5 o Código de Minas concibe la minería como de utilidad pública e interés social establece que: "Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado (…)" (Ley 685, 2001, art. 5)

Colombia programa su economía con base a la explotación de recursos naturales, y en la visión a futuro de la actividad minera, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo Minero 2019 que "en el año 2019 la industria minera colombiana será una de las más importantes de Latinoamérica y habrá ampliado significativamente su participación en la economía nacional" (Ministerio de Minas y Energía, 2019)

Y se establecen las siguientes metas: Aumentar las exportaciones de carbón a 100 millones de toneladas anuales, aumentar las exportaciones de oro cuatro veces la producción actual e incrementar la exploración geológica básica del territorio nacional.

Como ha sido expuesto, Colombia proyecta su economía con base a la explotación minera, pero bien, esta política minero energética liderada por el gobierno nacional, desconoce las

necesidades de las entidades territoriales, donde se encuentran los yacimientos de recursos naturales, es por ello que los municipios han iniciado lo que han llamado algunos autores como "la revolución democrática", que consiste en la utilización de mecanismos de participación ciudadana para frenar la explotación minera en sus territorios.

Los municipios sustentan sus pretensiones en la autonomía que le ha sido delegada por el constituyente y reafirmada en la jurisprudencia, para la gestión de sus intereses. Y es que, según las entidades territoriales, si bien reciben algunos recursos, estos no compensan el daño ambiental que sufren y la repercusión en la salud de los habitantes, razón por la cual los ciudadanos han recurrido a mecanismos como la consulta popular, para defender la autonomía que el ordenamiento jurídico le ha otorgado a los municipios.

**2.4.1 Explotación del suelo y subsuelo.** Colombia, es un Estado Social de Derecho, que conforme al canon constitucional artículo 101, se establecen los elementos del territorio del Estado Colombiano, y que han sido adoptados mediante tratados internacionales, aprobados por el Congreso de la República, de los cuales forman parte de Colombia, el suelo, subsuelo, el mar continental, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético, y el espacio donde actúa. De los cuales, serán objeto de estudio el suelo y subsuelo, como límites del territorio del Estado colombiano, para el desarrollo de la investigación.

De conformidad con la Constitución Política de 1991 en su artículo 332 “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes” (Const, 199, art. 332); así las cosas, es deber del Estado determinar la forma y las condiciones mediante las cuales los particulares, podrán hacer uso de los recursos minerales que se encuentran en el territorio nacional, respetando los derechos adquiridos, conforme a los acuerdos, contratos, entre otros.

En desarrollo del artículo 332 (Propiedad estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables) y artículo 311 (Marco de funciones de los municipios) establecidos en la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la normatividad referente al uso del suelo y subsuelo, para lo cual mediante la ley 388 de 1997 se establece que los municipios deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, así como también reglamentar los usos del suelo, contemplados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Con posterioridad a la ley en mención, se expidió el Código de Minas, en donde se establece en su artículo 5 que:

Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del **Estado**, sin consideración a que

la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos (Ley 685, 2001, art. 5).

Al respecto, es importante mencionar que se debe realizar un estudio de la jurisprudencia sobre la noción de Estado, el cual es pertinente para precisar los límites de la explotación del suelo y subsuelo en Colombia.

Acorde con la normatividad anterior, se debe precisar que las competencias sobre la explotación del suelo y subsuelo en lo referente a los recursos naturales no renovables, pueden regularse los elementos en mención de manera independiente, toda vez que la Constitución y las leyes, asignan a la Nación y las Entidades Territoriales, la posibilidad de reglamentar las formas de explotación de los recursos mineros del suelo y subsuelo respectivamente.

Sin embargo, la fragmentación de los elementos del territorio del Estado colombiano (suelo y subsuelo), de acuerdo a las competencias territoriales asignadas entre Nación y Entidades Territoriales, para la extracción de recursos mineros, trae como consecuencia un conflicto de competencias administrativas entre el sector central y los municipios ya que éstos están facultados para reglamentar el uso del suelo, aun cuando la Nación, ejerce a través del Ministerio de Minas y Energías, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, entre otros; funciones de reglamentación del subsuelo, ya que la Constitución Política en su artículo 332,

expresa que “el Estado es propietario del subsuelo” (Const, 1991. Art. 332), sin embargo, al ser los municipios uno de los elementos del Estado, se encuentran en la capacidad de regular la explotación de los recursos naturales no renovables.

Para el debate jurídico que surge en relación a la noción de Estado, es pertinente mencionar el pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante sentencia T- 446 de 2016 el cual se expuso que:

> Cuando la Carta se refiere al ***Estado***, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales (…) la Carta utiliza la palabra ***Nación*** cuando se refiere a las competencias propias de las autoridades centrales, mientras que la palabra ***Estado*** denota en general el conjunto de todas las autoridades públicas (Corte Constitucional, 2016)

De lo anterior, la Corte ha precisado la concepción de Estado, que alude a las autoridades de los distintos órdenes territoriales, para lo cual, respecto de la regulación de los recursos naturales, constitucionalmente pertenecen al Estado, y que de acuerdo al pronunciamiento de la Sentencia C-221 de 1997, los municipios no se encuentran excluidos totalmente de la regulación de estos recursos, toda vez que la palabra “Estado”, también incluye a las entidades territoriales.

A partir de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 1454, 2011, se adoptó la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio, en la que se otorga a los municipios, la facultad de reglamentar los usos del suelo, formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, pero se estableció que la distribución de competencias se

adelantará conforme a los principios de la Descentralización, coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las respectivas autoridades en sus distintos niveles (Ley 1454, 2011)

Por otra parte, la Ley 685 de 2001 establece en su artículo 37 Prohibición legal.

> Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo. (Ley 685, 2001, art. 37)

La prohibición del artículo anterior consagrado en la ley 685 de 2001, de no permitir a los municipios excluir la minería del territorio sino a partir de las autoridades nacionales, se establece en contraposición al artículo 228 y artículo 332 de la Constitución Política, toda vez que se otorga mediante el Código de Minas al sector central, las facultades sobre el subsuelo, pese al postulado constitucional sobre la noción de Estado, consagrado en el artículo 332.

Así mismo, Ley 136 de 1994 en su artículo 33, establecía específicamente la facultad de permitir a los municipios convocar a Consultas Populares, para prohibir proyectos de naturaleza minera o de cualquier otro, que amenazare con crear cambios significativos en el suelo y de las actividades tradicionales del territorio. (Ley 136, 1994)

No obstante, la Corte Constitucional en sus últimos pronunciamientos mediante comunicado de fecha 14 de Febrero de 2019, se estableció la síntesis de la sentencia a proferirse, en la que se declara la inexequibilidad del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, por considerar que establecer dentro de las competencias de los municipios, la obligación de realizar Consultas

Populares sobre proyectos de naturaleza turística, minera o de cualquier otro tipo, desconoce el principio de la autonomía territorial y a su vez, el legislador según la Corte Constitucional, omitió la reserva orgánica en materia territorial, que está consagrado en el artículo 288 de la Constitución, así como también, transgrede el artículo 105 de la misma; no sin antes aclarar, que los municipios pueden convocar a consultas populares conforme a la Constitución y las leyes estatutarias que regulan las competencias de las entidades territoriales. (Corte Constitucional, 2019)

Con base a lo anterior, se hace necesario estudiar los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, para precisar los alcances de la norma en cuestión, teniendo en cuenta las sentencias que se registran hasta la fecha, sobre competencias territoriales en materia de explotación minera del suelo y subsuelo.

# Capítulo 3. Consultas populares y competencia de los municipios según el pronunciamiento de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado

En Colombia, se han llevado a cabo varias consultas populares para la regulación de la explotación minera en los territorios, sin embargo, en este capítulo desarrollaremos cuatros casos de gran importancia a nivel jurisprudencial en lo concerniente al tema objeto de estudio.

A partir del estudio de estos casos, las altas cortes han establecido los lineamientos, sobre las competencias que tienen los municipios para regular el uso del suelo a través de la Consulta Popular, así como también la facultad que tiene la nación para decidir sobre el uso del subsuelo, en relación con la autonomía que tienen los municipios para gestionar sus propios intereses.

## 3.1 Casos de consultas populares sobre asuntos mineros en Colombia

**3.1.1 Municipio de piedras, Tolima.** El municipio de Piedras en el Departamento del Tolima, es el primer antecedente que se registra en Colombia, donde se ha convocado a una consulta popular para oponerse a la ejecución de proyectos mineros.

La comunidad inició un proceso de convocatoria a consulta popular, es así que el alcalde del municipio, solicitó al concejo municipal emitir concepto, para realizar a los habitantes una

consulta donde se les cuestionaría, si estaban de acuerdo o no, con la explotación minera aurífera en el municipio, dado que había un descontento en la comunidad por la presencia de la Multinacional AngloGold Ashanti Colombia S.A, por la posible afectación a la salud y el medio ambiente.

El concejo municipal el 18 de mayo de 2013 dio un concepto favorable a la realización de la consulta popular; el texto de la pregunta fue enviado al tribunal administrativo del Tolima para que estudiara la constitucionalidad de la misa. En sentencia de junio 26 del 2013, el tribunal la declaró conforme a la Constitución Política y dio vía libre a la Consulta Y respecto de la pregunta expuso que ante el pronunciamiento del tribunal administrativo, la compañía AngloGold Ashanti interpuso una acción de nulidad, La solicitud de nulidad se rechazó de plano por improcedente en fallo de 16 de septiembre de 2013. Contra este fallo se presentó acción de tutela por parte de la compañía y la sección cuarta del Consejo de Estado la negó el 21 de agosto de 2014. (Consejo de Estado, 2014)

Mediante decreto 095 del 9 de julio de 2013 el Alcalde de Piedras, convocó una consulta popular para responder la siguiente pregunta:

"(…) Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras Tolima que se realice en nuestra jurisdicción , actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio

ambiente de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio en dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/0 limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio" (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2014)

La consulta realizada en Piedras Tolima, cumplió con todos los requisitos de validez de acuerdo a lo analizado por el tribunal administrativo del Tolima y el Consejo de Estado; esta consulta, se convirtió en el punto de partida, de lo que sería el debate de competencia para regular la exploración y explotación minera en los territorios, pues para las multinacionales y el gobierno nacional esta competencia radica en el ejecutivo nacional.

**3.1.2 Municipio de Cajamarca, Tolima.** La empresa multinacional Anglo Gold Ashanti (en adelante AGA) con sede en Suráfrica es la tercera productora mundial de oro. En el año 2003 inició actividades en Colombia y en el año 2006 realizo el descubrimiento de un yacimiento de oro a 14 kilómetros del casco urbano del municipio de Cajamarca y 30 kilómetros al oeste de Ibagué, capital del departamento del Tolima (Garcés Villamil & Rapalino Bautista, 2015).

Debido a las actividades de exploración realizadas por la multinacional AGA, el alcalde en apoyo de organizaciones civiles, convocó a una consulta popular, para decidir sobre la continuidad de las actividades mineras.

Previo concepto favorable del Consejo Municipal de Cajamarca, el Tribunal Administrativo del Tolima emitió fallo el cuatro (4) Noviembre de 2016, en el cual declara ajustado a la Constitución el mecanismo de participación ciudadana denominada "Consulta Popular sobre Minería en Cajamarca - Tolima", junto con el texto de la pregunta que se pretendía someter a consideración, y que se refiere a: "¿Está usted de acuerdo, SÍ o NO, con que en el municipio de Cajamarca se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de las aguas, o afectación de la vocación tradicional agropecuaria del municipio, con motivos de proyectos de naturaleza minera?"

El dieciocho (18) de noviembre de 2016 la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A., interpuso acción de tutela con el fin de que se protegiera su derecho fundamental al debido proceso, en consecuencia el consejo de Estado el quince (15) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), se pronunció en la sentencia 11001-03-15-000-2016-03415-00, amparando los derechos de la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S.A, y ordenando al Tribunal Administrativo del Tolima que profiera una decisión de reemplazo atendiendo los parámetros dados en esta providencia. (Consejo de Estado, 2016)

El Tribunal Administrativo del Tolima en sentencia del 19 de enero de 2017, emitió providencia, declarando parcialmente inconstitucional la pregunta y declarando constitucional la siguiente "¿Está usted de acuerdo SÍ o NO que en el Municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?"

Con la decisión adoptada por medio de esta consulta popular en Cajamarca, se agudizó el debate sobre la competencia para convocar una consulta popular para frenar la explotación minera ya que según los inversionistas estas decisiones demuestran que en Colombia no hay seguridad jurídica.

**3.1.3 Municipio de Cumaral, Meta**. Cumaral Meta, es un municipio de vocación agropecuaria, sin embargo, por la existencia de hidrocarburos en ese territorio y el boom petrolero dentro del Departamento del Meta, la explotación de hidrocarburos se ha ligado al desarrollo económico del municipio.

Dado el auge que han tenido las consultas populares como oposición a la explotación minera, y siguiendo el ejemplo de otros municipios, el Alcalde mediante decreto 035 de marzo de 2017, en el cual, la alcaldía de Cumaral expuso que el contrato de Exploración y Producción de Hidrocarburos No. 009 de 2012, celebrado entre la Agencia Nacional de Hidrocarburos ”ANH” y la empresa MANSAROVAR ENERGY COLOMBIA LTDA, también llamado Proyecto Llanos 69 –LL69, “afectará de manera irreparable los recursos hídricos”. (El Espectador, 2017)

El Tribunal Administrativo del Meta examinó el Decreto 58 del 19 de octubre de 2016, por medio del cual se daba apertura al proceso de convocatoria de una consulta popular, por parte del alcalde, con el objeto de hacerle la pregunta: “"¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño

que dentro de la jurisdicción del Municipio de Cumaral, se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción, transporte y comercialización de hidrocarburos? SI - NO"

Este tribunal en sentencia de marzo siete (07) de dos mil diecisiete (2017), se pronunció respecto de la pregunta, exponiendo que

> El texto de la pregunta-propuesta para la consulta popular respecto a las actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria y producción, no resultan contrarias a los mandatos superiores contenidos en el artículo 288 de la Constitución, en tanto que la autonomía de que gozan las Entidades territoriales, como es el caso del MUNICIPIO DE CUMARAL (META), está enmarcada dentro de los límites de la Constitución y la Ley, luego si la Entidad - territorial pretende desarrollar una consulta popular, ello no afecta la competencia 'que la Ley y la Constitución le ha asignado, especialmente, en materia de hidrocarburos y la autoridad ambientan, en relación con la exploración y explotación de los hidrocarburos existentes en el subsuelo Colombiano.

En Consecuencia, declaró que el texto de la consulta propuesta por el Municipio de Cumaral (Meta), está ajustado a la Constitución y la Ley por ende deviene en constitucional, de acuerdo a las modificaciones realizadas, la pregunta quedó de la siguiente forma: ¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que, dentro de la Jurisdicción del MUNICIPIO, de 'CUMARAL (META), se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación 'exploratoria y producción de hidrocarburos?

Posterior a la decisión adoptada por el tribunal, esta fue apelada, pero en segunda instancia se confirmó la decisión adoptada por el A quo.

Cabe resaltar que, la Corte Constitucional en sede de revisión se pronunció al respecto, mediante sentencia de unificación, la cual será desarrollada en el tercer capítulo de esta investigación.

**3.1.4 Municipio de Peñón, Santander.** El municipio del Peñón, presenta gran afluencia de recursos mineros en los límites territoriales, a mediados del año 2017, el alcalde solicitó al honorable concejo municipal, se aprobara el sometimiento de una pregunta a consulta popular, proceso que fue coadyuvado por la Asociación Frutipeñón, la Asociación de cultivadores de cacao y la junta de Acción comunal, esto en razón a los títulos mineros que fueron adjudicados a mediados del año 2006 en el municipio del Peñón, Santander.

Así mismo, dentro del trámite del procedimiento de la consulta popular promovida en el municipio del Peñón, fue sometida a un control ante la jurisdicción contencioso administrativa, en virtud del cual el Tribunal Administrativo de Santander, declaró la constitucionalidad de la pregunta objeto de consulta popular, la cual establece: "¿Está usted de acuerdo sí o no con que en la jurisdicción del municipio de El Peñón – Santander, se realicen actividades de exploración y explotación minera y petrolera?"

Posterior a ello, el Consejo de Estado mediante sección cuarta (4), se pronunció mediante sentencia con número de radicado 11001-03-15-000-2017-02516-00, en la cual el Ministerio de Minas y Energías interpuso acción de tutela en contra de la decisión adoptada por el Tribunal

Administrativo de Santander respecto de la consulta popular en el Peñón; en la cual fue denegada la protección del amparo constitucional (Consejo de Estado, 2017)

Sin embargo la Sección quinta (5) del Consejo de Estado revocó la decisión adoptada por la Sección (4), en donde se protegió los derechos del Ministerio de Minas y Energías por considerar

> Que el gobierno nacional no fue tenido en cuenta al momento de formular la pregunta de la consulta popular, así como también que el Congreso de la república debe establecer un mecanismo que permita la participación entre la Nación y Entidades Territoriales en asuntos minero-energéticos del país (Consejo de Estado, 2018)

## 3.2 Pronunciamientos Jurisprudenciales

Debido a la controversia jurídica que surgió a partir de la implementación de la Consulta Popular, como herramienta para prohibir la explotación de Recursos Naturales No Renovables en el país, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han venido estableciendo unos criterios que fijan límites a la competencia atribuida a los municipios para regular el uso del suelo y subsuelo a través de mecanismos de participación ciudadana como lo es la Consulta Popular.

### 3.2.1 Corte Constitucional.

#### 3.2.1.1 *Sentencia de Constitucionalidad*.

*3.2.1.1.1 Identificación de la sentencia*. Sentencia de constitucionalidad**:** C- 123/ 2014 de fecha 05 de marzo del año 2014.

Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

*3.2.1.1.2 Hechos.* La ciudadana Zulma Tatiana Blanco Buitrago presentó acción de inconstitucionalidad contra el artículo 37 (PROHIBICIÓN LEGAL: Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo), de la ley 685 de 2001 "Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones" y contra el artículo 2º del decreto reglamentario 0934 de 2013. (Corte Constucional, 2014)

La demandante, considera que las disposiciones en cuestión, están en contraposición del articulado constitucional esto es, 1, 2, 79, 80, 82, 288 y 313, numerales 2, 7 y 9, vulnerando presuntamente el principio de autonomía territorial y las facultades atribuidas a los concejos municipales y distritales. (Corte Constucional, 2014)

*3.2.1.1.3 Problema jurídico*. La Corte Constitucional, abordó dos problemas jurídicos a partir de la acción pública de inconstitucionalidad presentada por la actora a saber, el primero consistente en determinar si una prohibición absoluta que consagre la ley para que los concejos municipales y distritales excluyan zonas de su territorio de la realización de actividades de exploración y explotación minera, prohibición que a su vez implica la imposibilidad de que los

planes de ordenamiento territorial consagren restricciones en ese sentido, resulta una limitación desproporcionada de la competencia para la regulación de los usos del suelo dentro del territorio del municipio, reconocida a los concejos municipales y distritales en los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución. Exceso o desproporción que, de acuerdo con la accionante, se presentaría en tanto el artículo 37 del Código de Minas obvia los principios de coordinación y concurrencia en el ejercicio de competencias derivadas del principio de autonomía territorial, de acuerdo con el artículo 288 de la Constitución. (Corte Constucional, 2014)

La segunda, que obliga a establecer si la imposibilidad de que los municipios determinen zonas de exclusión de la actividad minera implica el incumplimiento del deber de proteger el patrimonio cultural de la Nación, así como del deber de proteger el ambiente en los territorios municipales y distritales. (Corte Constucional, 2014)

*3.2.1.1.4 Consideraciones*. La Corte Constitucional, al estudiar la presente acción pública de inconstitucionalidad, establece que para el análisis del artículo 37 del Código de Minas, se debe estudiar a partir de dos principios constitucionales que se encuentran en contraposición. Es decir, el principio de Organización Unitaria del Estado y el principio de Autonomía Territorial, los cuales son necesarios abordar para resolver el asunto en cuestión. Se debe analizar la disposición demandada no a partir de un estudio con criterio gramatical o exegético, sino de acuerdo al método sistemático que permita establecer el sentido interpretativo mismo del artículo 37 del Código de Minas. (Corte Constucional, 2014)

Sostiene la Corte respecto de la distribución de competencias entre el sector central y descentralizado que una lectura armónica en este aspecto obliga a concluir que:

> Para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local (Corte Constucional, 2014)

Para el estudio sistemático de la Constitución y las normas en cuestión, se establece a partir del principio de interpretación armónica de las normas jurídicas, el cual permitirá una coordinación entre los principios en tensión y poder establecer la forma de aplicación del artículo 37 del Código de Minas. Es decir, de la lectura gramatical del artículo mencionado, una exclusión absoluta a los municipios como estructura básica del ordenamiento del territorio sobre las actividades mineras, como facultad atribuida a los concejos municipales y distritales, implica sobrepasar los límites al principio de autonomía territorial, el cual está consagrada como un pilar fundamental de la estructura del Estado colombiano. (Corte Constucional, 2014)

A la luz del artículo 334 de la Constitución, se debe tener en cuenta que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables; no obstante, la Corte ha sido clara en la postura sobre la función de los Concejos municipales y distritales, y es que a partir del interés general de los habitantes del municipio y del desarrollo sostenible, protección de las cuencas hídricas desarrollo económico y social, debe concertarse la participación de mecanismos fijados por el legislativo para que ambos sectores trabajen armónicamente en la regulación de la actividad minera en el país, por lo que finalmente la Corte para declarar la constitucionalidad de la norma establece que a partir del principio de conservación del derecho, derivado del principio

democrático en la creación de la ley, mantendrá la vigencia dicha norma siempre que exista fundamento jurídico acorde con los términos constitucionales para declararse su constitucionalidad. (Corte Constucional, 2014)

A partir de esta sentencia, la Corte Constitucional, inició fijando una postura en su jurisprudencia, en virtud de la cual se planteó por primera vez, el deber de concertación entre el sector central y descentralizado, con el fin de que la prohibición consagrada en el artículo 37 del código de minas, se permita siempre y cuando los principios de Unidad del Estado y autonomía territorial no se excluyan entre sí, sino que se integren para garantizar los intereses de la nación y los municipios respectivamente. (Corte Constucional, 2014)

#### 3.2.1.2 *Sentencia de Tutela.*

*3.2.1.2.1 Identificación de la sentencia*. Sentencia de tutela: Acción de tutela interpuesta por Liliana Mónica Flores Arcila contra el Tribunal Administrativo del Quindío. T- 445/2016 de fecha 19 de agosto dos mil dieciséis (2016).

Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio

*3.2.1.2.2 Hechos*. La ciudadana Liliana Mónica Flores Arcila interpuso acción de tutela en contra del tribunal Administrativo del Quindío, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la participación ciudadana.

Con oficio CMP: 087-2015 del 4 de marzo de 2015, el Concejo de Pijao, dio concepto favorable sobre la realización de dicha consulta, por lo que conforme al trámite previsto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994, el texto de la futura consulta fue remitido al Tribunal Administrativo del Quindío para que se pronunciara sobre su constitucionalidad. Específicamente la pregunta a analizar era:

> ¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Pijao se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación a la salubridad de la población, o afectación de la vocación agropecuaria del municipio, con motivo de proyectos mineros? (Corte Constitucional, 2016)

El Tribunal Administrativo del Quindío, mediante providencia de 20 de marzo de 2015, encontró que la pregunta puesta a consideración era inconstitucional.

En primera instancia la Sección Segunda del Consejo de Estado resolvió: negar el amparo solicitado, en razón de que la accionante no acreditó que pudiera verse afectada de la consulta popular, puesto que carece de un derecho actual y cierto del cual se derive un interés legítimo (Corte Constitucional, 2016).

La sección cuarta revocó la decisión del a quo, en lo relativo a la falta de legitimación en la causa; sin embargo, denegó la protección de los derechos fundamentales invocados, al considerar que no se presentó ningún defecto en la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo del Quindío. (Corte Constitucional, 2016)

*3.2.1.2.3 Problema jurídico*. Con base en los elementos fácticos descritos, encuentra la Sala que el problema jurídico consiste en determinar:

> ¿Si el Tribunal Administrativo del Quindío vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la participación ciudadana de la accionante, al declarar inconstitucional la pregunta puesta a consideración por el alcalde de Pijao? (Corte Constitucional, 2016)

*3.2.1.2.4 Consideraciones.* En esta providencia la corte estudió la acción de tutela instaurada por la señora Liliana Mónica Flores Arcila, analizando, si la pregunta puesta a consideración de los ciudadanos de Pijao atentó contra la libertad del votante y si de una interpretación armónica de la Carta actualmente los municipios están facultados para sustraer de su territorio áreas dedicadas a la minería por razones ambientales y de planeación del uso del suelo. (Corte Constitucional, 2016)

Al respecto, la Corte Constitucional expreso que, la decisión adoptada por el tribunal administrativo del Quindío, resulta ser adecuada, por cuanto se efectuó un estudio sistemático sobre la pregunta puesta a consideración y en ese sentido, no es procedente la solicitud de revocar la decisión del tribunal toda vez que, la jurisprudencia constitucional ha establecido unos criterios que debe cumplir la pregunta que se coloca a consideración de la población, y para esta corporación la pregunta

> Tal y como lo manifestaron varios intervinientes, la pregunta formulada por el Alcalde del Municipio de Pijao, estudiada por el Tribunal Administrativo del Quindío denota una inconstitucionalidad flagrante porque contiene elementos valorativos, sugestivos, subjetivos y capciosos lo cual genera en el votante una predisposición, calificando la actividad minera como la causante de la pérdida o la contaminación de fuentes hídricas y la afectación a la salubridad de la población o modificación de la vocación agropecuaria (Corte Constitucional, 2016).

En esta providencia la Corte Constitucional, hizo un análisis a la distribución de competencias entre el sector central y descentralizado, en virtud de la cual estableció que, el ejercicio de las competencias que está en faculta de las autoridades nacionales sobre minería, específicamente en la explotación del subsuelo coincide con otras competencias asignadas a entidades del sector descentralizado, como por ejemplo los municipios en materia del ordenamiento del territorio (usos del suelo) y no deben excluirse entre sí, esto en razón a los principios de radicación de competencias ( Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad) (Consejo de Estado, 2016).

Por último, esta corporación ha realizado un estudio respecto a la tensión existente, sobre la propiedad del suelo y subsuelo del Estado colombiano, y para ello primero, definió el Estado con base a la sentencia C-221 de 1997 que precisó

> El uso de la palabra Estado, en vez de la palabra Nación, no parece casual, ya que durante la vigencia de la Constitución derogada, la jurisprudencia había interpretado el artículo 202 de la Constitución de 1886 como una norma que establecía la propiedad de la Nación sobre el subsuelo y todas aquellas minas que no fueran de propiedad privada. Así, según la Corte Suprema de Justicia, estas minas "subsisten como una riqueza yacente que pertenece a la Nación", mientras que el Consejo de Estado consideraba que "por medio del artículo 202 se regresó a la nacionalización total de las minas que pertenecían a los Estados soberanos." La Corte analizó entonces los antecedentes de los artículos 332 y 360 y pudo entonces constatar que la utilización de la palabra Estado en estas normas no es una inadvertencia de los constituyentes, sino que tiene una finalidad específica profunda. Así, en varias ocasiones los miembros de la Asamblea indicaron explícitamente que la palabra Estado no es un sinónimo de Nación, sino que es un concepto más general que engloba a todos los niveles territoriales (Corte Constitucional, 1997)

Corolario a lo anterior, la corte definió que, si bien es cierto que los recursos naturales son propiedad del Estado, la regulación del subsuelo no es exclusiva de la nación, sino que se requiere garantizar el derecho a la participación ciudadana a través de las entidades territoriales

(municipios) en los asuntos susceptibles de afectar el medio ambiente, como por ejemplo la actividad minera (Corte Constitucional, 2016).

De acuerdo a lo anterior, la Corte Constitucional decidió que el Tribunal Administrativo del Quindío vulneró el derecho fundamental a participar en una consulta popular toda vez que este mecanismo es válido para reglamentar los usos del suelo, siempre que se cumpla con los requisitos de constitucionalidad de la pregunta. (Consejo de Estado, 2016).

Con el pronunciamiento emitido por la Corte Constitucional en esta providencia, se precisó que de acuerdo al concepto de Estado los municipios están facultados para regular el ordenamiento del territorio, decisión que avala la implementación de mecanismos de participación ciudadana como lo son las Consultas Populares para la decidir sobre la explotación minera en los territorios (Corte Constitucional, 2016).

Fue a partir de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, que se generó nuestro interés en profundizar sobre las competencias otorgadas a los municipios en razón de la autonomía territorial, ya que esta corporación, hace un análisis a la noción del Estado y el concepto de nación a partir de lo consagrado en la Constitución Política, reiterando la naturaleza jurídica del Estado colombiano que si bien es un Estado Unitario, lleva a cabo el ejercicio de competencias administrativas es entre otros, a través de la Descentralización Territorial (Corte Constitucional, 2016).

#### 3.2.1.3 *Sentencia de Constitucionalidad*.

*3.2.1.3.1 Identificación de la sentencia*. Sentencia de constitucionalidad: C 035/2016 de fecha, 8 de febrero de 2016

Accionante: Alberto Castilla Salazar y otros

Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz

*3.2.1.3.2 Hechos*. Los accionantes presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el parágrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. (Corte Constitucional, 2016).

*3.2.1.3.3 Problema Jurídico*. ¿Al facultar a una entidad del orden nacional para delimitar las Áreas de Reserva Estratégica Minera, se restringe la autonomía constitucional de las entidades territoriales?

> ¿Una ley que faculta a una comisión del gobierno nacional para calificar proyectos como de interés nacional y estratégico con fundamento en su alto impacto para el desarrollo económico y social del país vulnera las funciones y competencias atribuidas a las entidades territoriales?
>
> ¿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? (Corte Constitucional, 2016).

La pregunta que debe resolver la Corte es si resulta razonable permitir transitoriamente las actividades de minería e hidrocarburos en áreas de especial protección constitucional, cuando

existe una situación de “déficit de protección” jurídica, y la disposición que permite dichas actividades no ofrece una garantía real de protección (Corte Constitucional, 2016).

*3.2.1.3.4 Consideraciones*. La corte estudió la acción pública de la acción de inconstitucionalidad a los artículos 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el parágrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018; con esta providencia se estudiaron varios aspectos tales como áreas de reserva para el desarrollo minero, sistema nacional de proyectos de interés nacional y estratégicos PINES, Víctimas del conflicto armado, licencias ambientales y delimitación de paramos (Corte Constitucional, 2016).

Respecto de las Áreas de Reserva Estratégica Para el Desarrollo Minero, la corte condicionó la exequibilidad de los artículos demandados, estableciendo que para la delimitación estas áreas, se deberá concertar entres las autoridades competentes del sector central y las autoridades territoriales, para garantizar el principio de autonomía territorial y de organización unitaria del Estado, en lo referente la reglamentación de los usos del suelo y subsuelo, en armonía con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Corte Constitucional, 2019).

Así mismo, en lo referente al Sistema Nacional de Proyectos de Interés Estratégico PINES, la Corte Constitucional, declaró la exequibilidad de los incisos 1°, 2° y 5° del artículo 49 de la Ley 1753 de 2015, la cual establece la competencia del gobierno nacional para organizar el PINES, como una estrategia de gestión pública y la optimización de los procedimientos realizados; sobre este mismo artículo se declaró inexequible el inciso 3° y respecto del inciso 4° la Corte se declaró inhibida de emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud de los cargos formulados en la demanda respecto de esta norma (Corte Constitucional, 2016).

Para la Corte Constitucional, la facultad de clasificar proyectos de interés nacional y estratégicos no limita las facultades constitucionales y legales atribuidas a las entidades territoriales respecto del ordenamiento del territorio, como por ejemplo la reglamentación de los usos del suelo (Corte Constitucional, 2016).

Finalmente respecto la Protección y Delimitación de los Paramos, la Corte Constitucional precisó que si el Ministerio del Medio Ambiente se aparta del área de referencia que ha establecido una delimitación de los páramos debe fundamentar a partir de un criterio técnico – científico su decisión, en donde demuestra la protección de los ecosistemas (Corte Constitucional, 2016).

De esta manera esta corporación, expresó que, de acuerdo a las facultades del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible la delimitación de los páramos, debe hacerse con base

en los criterios de referencia que tiene el Instituto Alexander Von Humboldt, esto busca de lograr una integración normativa (Corte Constitucional, 2016).

En esta providencia, la Corte Constitucional, reitera los criterios establecidos en la Sentencia C-123 de 2014, en lo concerniente al deber de concertación que debe existir entre el sector central y el descentralizad, para que sin vulnerar la autonomía territorial la nación pueda delimitar zonas de reserva minera; con este pronunciamiento esta corporación continuó con el desarrollo de la postura jurisprudencial fijada en la sentencia antes mencionada (Corte Constitucional, 2016).

#### 3.2.1.4 *Sentencia de tutela.*

*3.2.1.4.1 Identificación de la Sentencia*. Sentencia de Unificación: Acción de Tutela instaurada por Mansarovar Energy Colombia Ltda., contra el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta de fecha, 11 de octubre de dos mil dieciocho (2018).

Magistrada Ponente: CRISTINA PARDO SCHLESINGER

*3.2.1.4.2 Hechos*. En el municipio de Cumaral Meta, se convocó a una consulta popular, en la que el Tribunal Administrativa del Meta, declaró constitucional la pregunta por considerar que no resultaba contraria al artículo 288 de la constitución con relación a la autonomía de las entidades territoriales. (Corte Constitucional, 2018)

La Multinacional Mansarovar Energy Colombia Ltda., presentó acción de tutela contra la sentencia proferida el 7 de marzo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Meta, y argumentó que se vulneraron los derechos fundamentales contenidos en los artículos 29, 228, 229 y 230 de la Constitución Política y afirmó que el tribunal incurrió en una vía de hecho y la violación al debido proceso. (Corte Constitucional, 2018)

El 16 de mayo de 2017 mediante Auto la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de tutela de la referencia y el 30 de mayo de 2017, Consejo de Estado resolvió negar una medida cautelar solicitada y el amparo constitucional solicitado por la empresa. (Corte Constitucional, 2018)

La Multinacional Mansarovar Energy Colombia Ltda. y Otros, presentaron escrito de impugnación contra la sentencia proferida el 30 de mayo de 2017, recurso que fue resuelto por la sección quinta del Consejo de Estado el 6 de julio de 2017 en la cual declaró la cesación de la actuación impugnada por carencia actual del objeto, fundamentado en que la acción tutela había sufrido alteraciones significativas que se evidenciaron con ocasión de los argumentos expuestos en los escritos de impugnación, que posteriormente fueron verificados con la información que reposa en la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil; posteriormente la sentencia fue remitida a la Corte Constitucional en sede de revisión. (Consejo de Estado, 2018)

*3.2.1.4.3 Problema Jurídico*. Con base en los elementos fácticos descritos, encuentra la Sala que el problema jurídico consiste en determinar si el Tribunal Administrativo del Meta vulneró los derechos fundamentales invocados por la sociedad demandante, al incurrir en alguna

causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, dentro del trámite de revisión previa de constitucionalidad, en el cual declaró ajustada a la Carta Política una consulta popular municipal referida a que sobre el territorio se desarrollen, o no, actividades encaminadas a la exploración y explotación de recursos de hidrocarburos. (Corte Constitucional, 2018)

*3.2.1.4.4 Consideraciones*. Límites competenciales de las entidades territoriales sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables –RNNR-.

De lo expuesto, en el caso subexamine se hace necesario entrar a revisar la decisión del Tribunal Administrativo del Meta y la aplicación de los límites competenciales de las entidades territoriales en cuanto a las facultades para tomar decisiones unilaterales sobre la exploración y explotación de los recursos del subsuelo. (Corte Constitucional, 2018)

El tribunal administrativo del Meta se pronunció manifestando que los municipios tienen competencias, para convocar a consultas populares mineras en virtud del principio de autonomía territorial. Sin embargo, la corte considera que debe hacerse un estudio de propiedad y competencias del Estado sobre suelo y sub suelo de manera sistemática acorde a la constitución. (Corte Constitucional, 2018)

Partiendo del análisis realizado por la Corte Constitucional a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, esta corporación precisó que el tribunal realizó un estudio sistemático al compendio normativo sobre la explotación del subsuelo y de RNNR, que confieren competencias al Estado en sentido amplio; para la Corte no se debe afirmar que las entidades territoriales puedan vetar la exploración y explotación de los RNNR, y a su desconociendo así las facultades que le han sido otorgadas a otras entidades del sector central. (Corte Constitucional, 2018)

La búsqueda de la integridad territorial del Estado Social de Derecho, implica que los municipios puedan llevar a cabo la ordenación del suelo como una función importante a través de los consejos municipales y distritales, dado que los municipios como estructura básica del territorio es la entidad más próxima a la población, en razón del conocimiento y manejo de las necesidades sociales, económicas, ambientales, etc. (Corte Constitucional, 2018)

La corte constitucional consideró que el tribunal administrativo del Meta, incurrió en un defecto sustantivo ya que en palabras de la corte uno de los razonamientos en que se fundamenta este defecto es el grave error en la interpretación de la norma, toda vez que el caso sub examine el Tribunal Administrativo del Meta interpretó aisladamente postulados constitucionales y por ello en la revisión de constitucionalidad de la pregunta a elevar a consulta popular, no analizó en forma sistemática e integral las competencias de diversas entidades del Estado, omitiendo las radicadas en cabeza del gobierno nacional central, respecto a los recursos del subsuelo; para esta corporación Ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen

competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR. (Corte Constitucional, 2018)

La Corte Constitucional adujo, que se configuró una violación directa de la constitución por parte del Tribunal Administrativo del Meta, por cuanto declaró la constitucionalidad de la Consulta Popular del Municipio de Cumaral, desconociendo prerrogativas constitucionales como los artículos 80, 332, 334, 360 y 361, ya que este tribunal no hizo un estudio racional y sistemático de los postulados mencionados. (Corte Constitucional, 2018)

En la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Meta, según la Corte Constitucional, este incurrió en un desconocimiento del precedente judicial, ya que fundamentó su decisión en una interpretación limitada y aislada de los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional que ha venido desarrollando sobre el tema objeto de estudio; así mismo este tribunal reconoció derechos absolutos de los municipios sobre los recursos del subsuelo desconociendo los principios de radicación de competencias como lo son el de coordinación y concurrencia, los cuales permiten una distribución de competencias entre el sector Central y Descentralizado. (Corte Constitucional, 2018)

Se debe precisar que, respecto de los mecanismos de participación humana, específicamente la Consulta popular, la corte constitucional expresó que:

> No es el mecanismo idóneo para dar aplicación a los principios de coordinación concurrencia entre la nación y el territorio en el marco de los postulados del Estado unitario y la autonomía territorial, pues como mecanismo de participación ciudadana no puede utilizarse para definir si en un territorio se realizan o no actividades de exploración o explotación del subsuelo o de recursos naturales, ya que la competencia en esta materia no radica en forma absoluta en cabeza de los municipios, y por ello excede su competencia, pues existen competencias de este tipo radicadas en el nivel nacional

> que no es posible desconocer porque tales competencias han sido definidas constitucionalmente; así, el ordenamiento jurídico ha previsto y otorgado competencias en materia del subsuelo a entidades del Gobierno nacional central con la finalidad de proteger el interés general de toda la población (Corte Constitucional, 2018).

Si bien es cierto la consulta popular, permite la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre asuntos de interés general, esta no permite una discusión amplia, sistemática e integral sobre asuntos de trascendencia nacional, como lo es la Exploración y Explotación de Recursos Naturales No Renovables, dado que no permite un estudio interdisciplinario que permita dilucidar todos los componentes que integran la actividad minera para así llegar una decisión concertada (Corte Constitucional, 2018).

Del análisis expuesto y en razón de la inexistencia de una regulación definida por el legislador, la Corte Constitucional encuentra que existe un déficit de protección constitucional en materia de mecanismos de participación ciudadana en instrumentos coordinación y concurrencia entre el sector central y descentralizado, respecto de la Explotación de los Recursos Naturales No Renovables (Corte Constitucional, 2018).

Consideramos que a partir del pronunciamiento de ésta corporación mediante la sentencia en mención, se fijaron reglas jurisprudenciales que limitan la participación política de los ciudadanos dentro del sistema de gobierno democrático que existe en el país, así mismo, el principio de autonomía territorial se vio reducido, pese a ser una prerrogativa de mandato constitucional de las entidades territoriales, constituyéndose como un veto a la participación ciudadana dentro de las decisiones que les afecten, razón por la cual nos permitimos expresar que nos apartamos de la decisión emitida por la corte constitucional, en el sentido de que se está

viendo afectada la descentralización administrativa del país, desconociendo la voluntad de expresión del constituyente primario (Corte Constitucional, 2018).

#### 3.2.1.5 *Pronunciamiento del Consejo de Estado*.

*3.2.1.5.1 Identificación de la sentencia*. Referencia: Acción de Tutela, Rad. 11001-03-15-000-2013-02635-00 de fecha, 21 de agosto de dos mil catorce (2014)

Consejera Ponente: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez

Actor: ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A

*3.2.1.5.2 Hechos.* La sociedad en mención promovió acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Tolima por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de la buena fe de la sociedad ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A.

El Tribunal Administrativo del Tolima declaró ajustada a la constitución la pregunta de la consulta popular convocada por el alcalde del municipio de piedras; frente a esta decisión la Sociedad Anglo Gold Ashanti Colombia S.A postuló la nulidad de la decisión anterior, la cual fue rechazada por errores procesales. (Consejo de Estado, 2014)

*3.2.1.5.3. Problema Jurídico*. La decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Tolima, en la que declaró la constitucionalidad de la consulta popular convocada por el alcalde del municipio de Piedras Tolima, vulneró los Derechos Fundamentales al debido proceso y a la buena fe de la parte actora, por cuanto no se le permitió ejercer el Derecho de Defensa. (Consejo

de Estado, 2014).

*3.2.1.5.4 Consideraciones.* El consejo de Estado se pronunció al respecto, considerando que, a la parte actora no le asistía ningún derecho para oponerse al ejercicio de las actividades propias del derecho a la participación de los ciudadanos; así mismo, la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana está prevista para que los ciudadanos se pronuncien sobre las decisiones que les afecten, como lo son, sus derechos fundamentales en razón de la extracción minera (Consejo de Estado, 2014).

Para esta sala, la interpretación que la parte actora realiza del artículo 37 del código de minas no es válida por cuanto

> Las autoridades mineras carecen de competencia para establecer zonas del territorio que queden excluidas de la minería, no es una interpretación acorde con el sistema político administrativo que impera en nuestro medio, pues si bien existe un sistema político unitario, las entidades territoriales gozan de autonomía administrativa, de manera que en el ejercicio de las competencias atribuidas deben actuar de manera coordinada (…) (Consejo de Estado, 2014)

El caso de Piedra Tolima, fue el punto de partida en la posición del Consejo de Estado respecto de las Consultas Populares para regular la explotación minera, pues en esta providencia, la corporación, adujo que a los municipios le asiste en virtud de la autonomía territorial, competencia para que regulen el suelo, lo cual se puede realizar a través de consultas, siempre que se cumplan con los requisitos de constitucionalidad

**3.2.1.6 *Sentencia de Tutela.***

*3.2.1.6.1 Identificación de la sentencia.* Sentencia: Acción de tutela – Fallo de segunda

instancia, Rad. 11001-03-15-000-2017-02516-01 de fecha, 23 de abril de dos mil dieciocho (2018)

Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro

*3.2.1.6.2 Problema jurídico*. Corresponde a la Sala establecer si confirma, modifica o revoca la sentencia de tutela proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta el 25 de octubre de 2017 por medio de la cual se negó la solicitud de amparo constitucional presentada por el Ministerio de Minas y Energía (Consejo de Estado, 2018).

*3.2.1.6.3 Hechos*. El Ministerio de Minas y Energías interpuso acción de tutela en contra de la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Santander, con el fin de que se protegiera su derecho fundamental al debido proceso (Consejo de Estado, 2018)

La sección cuarta del Consejo de Estado negó las pretensiones de la parte actora, considerando que el tribunal de Santander no desconoció el precedente invocado por el Ministerio de Minas y Energías, en lo relativo a la competencia del alcalde (Consejo de Estado, 2018)

La Agencia Nacional Para la Defesa Jurídica del Estado, impugnó la decisión del a quo, en calidad de coadyuvante del Ministerio de Minas y Energías (Consejo de Estado, 2018)

*3.2.1.6.4 Consideraciones*. El consejo de Estado revocó la decisión adoptada por la sección cuarta, en razón de que no acató los requisitos constitucionales, esto es:

> Se determine si conforme a las normas aplicables y los pronunciamientos de constitucionalidad sobre (i) el examen a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre las iniciativas de los mecanismos de participación ciudadana -previo, integral y estricto- y; (ii) el alcance y los límites de la consulta popular como expresión de la participación ciudadana, la pregunta (Consejo de Estado, 2018)

Por otra parte, el Consejo de Estados, estableció que, para la procedencia de consultas populares convocadas para las entidades territoriales sobre asuntos de extracción minera, es necesario que el Congreso de la República regule a través de un procedimiento de concertación previa, la participación de las Nación y las Entidades Territoriales, de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y autonomía territorial, permitiendo la participación ciudadana (Consejo de Estado, 2018).

Por lo tanto, para esta sala la Consulta Popular, puede ser un mecanismo para que las entidades territoriales regulen el uso del suelo, siempre que este precedida por una concertación (Consejo de Estado, 2018).

Con esta providencia del Consejo de Estados, se dan dos situaciones, la primera es que hay un choque de trenes con la corte Constitucional, pues esta última ha precisado, que la Consulta

Popular no es el mecanismo idóneo para regular la extracción minera en el país, sin embargo y la segunda es que, se evidencia una unificación de criterios en cuanto al deber de concertación entre el sector central y el descentralizado (Consejo de Estado, 2018)

# Capítulo 4. Conclusiones

Esta investigación ha permitido estudiar el desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial respecto de la competencia que tienen los municipios para prohibir las actividades mineras a través de las consultas populares, así como también los límites de estas competencias.

De acuerdo al marco constitucional, Colombia, se encuentra constituido como un Estado Unitario descentralizado territorialmente, para el ejercicio de competencias; en esta descentralización, encontramos a los municipios como estructura básica del ordenamiento del territorio, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses, como lo es la regulación de los usos suelo. Así mismo, la Constitución Política de Colombia, realiza una distinción respecto de la propiedad del suelo y el subsuelo y han sido las altas Cortes, las encargadas de fijar los límites sobre las competencias del Estado para la explotación de estos, determinando que el Estado como propietario del subsuelo es el competente de la regulación y explotación de los recursos naturales no renovables, sin embargo, cabe precisar las competencias que tienen los municipios para la regulación de su territorio, toda vez que forman parte del conjunto de elementos que integran la estructura del Estado Unitario en Colombia.

En razón a lo anterior, esta investigación se centró en el problema jurídico en el que se preguntó ¿Son competentes los municipios para prohibir las actividades mineras a través de las consultas populares en sus territorios? Para resolver este interrogante, fue necesario analizar los distintos pronunciamientos jurisprudenciales que se tienen sobre el tema objeto de estudio.

De esta manera, indudablemente se destaca en esta investigación la posición inicial de la Corte Constitucional, que convoca al Sector Central y las Entidades Territoriales, a concertar de acuerdo a lo establecido por el Legislativo la regulación de la actividad minera del país.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado posterior a la primera consulta popular realizada en el país sobre la explotación de Recursos Naturales No Renovables, precisó que este mecanismo está previsto para que los ciudadanos se pronuncien sobre las decisiones que les afecten, como lo es por ejemplo, la explotación minera, es decir, que para el Consejo de Estado la consulta popular convocada en el municipio de Piedras, era un mecanismo permitido, previo control de constitucionalidad a la pregunta del mismo, así como se realizó en su momento.

La posición de la Corte Constitucional sobre el deber de concertación, se ha mantenido en sus pronunciamientos, sin embargo, en el año 2016 se aparta de estas consideraciones, precisando que los municipios como parte del Estado son competentes para la regulación de los usos del suelo, siendo posible que estos prohíban incluso a través de las Consultas Populares, las actividades mineras en el país; sin embargo, en contraposición a lo anterior, la Corte Constitucional en el año 2018, mediante sentencia de unificación dio por terminado el debate jurídico sobre el uso de la Consulta Popular para regular los usos del suelo y subsuelo, pues para ella no es el mecanismo idóneo que permita dar aplicación a los Principios de Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad entre la Nación y las Entidades Territoriales, exhortando al Congreso para que establezca un mecanismo que cumpla con los criterios de concertación establecidos por esta corporación.

A su vez, el Consejo de Estado en su jurisprudencia ha reiterado, que el deber de concertación entre el Sector Central y el Descentralizado en un requisito sine qua non para la toma de una decisión por parte de la ciudadanía sobre la explotación minera a través de las Consultas Populares, siguiendo así la línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional, en la que establece la necesidad de que se adopte un mecanismo jurídico de concertación, adoptado por el Congreso de la República.

De acuerdo a los expuesto por la jurisprudencia estudiada, los municipios no tienen competencia absoluta para prohibir la actividad minera a través de Consultas Populares, por cuanto este no es el mecanismo idóneo, ya que desconoce la política minero energética impulsada por el gobierno nacional para el desarrollo del país, sin embargo, se debe precisar que con base a ésta decisión de las altas Cortes, los municipios siguen teniendo competencia sobre la regulación de asuntos de actividad minera, la cual no es de carácter absoluta sino en armonía con las competencias que tiene la Nación y se debe hacer a través del mecanismo implementado por el Legislativo y no a través de las Consultas Populares, esto para permitir garantizar el principio de Autonomía Territorial y el Principio Unitario del Estado, pues existe una tensión de principios en el ordenamiento jurídico colombiano y la jurisprudencia ha expresado que para dirimir el debate jurídico, éstos se han analizado a partir del principio de interpretación armónica permitiendo así la conservación del derecho sobre distribución de competencias.

Por último, a partir del análisis realizado, consideramos que los municipios en virtud de la autonomía territorial y como estructura básica del territorio, deben tener un poder decisorio

frente al regulación de su suelo y subsuelo, pues como parte del Estado que es y conocedor de las necesidades y afectaciones que sufre su territorio por los daños que deja la explotación minera, es el indicado para establecer los lineamientos sobre asuntos que le afecten de manera directa, así mismo, a partir de la Democracia participativa establecida en nuestro Régimen de Gobierno, los ciudadanos como constituyente primario son los llamados a participar sobre las políticas del país, cuando éstas les afecten, razón por la cual no se puede atribuir competencias exclusivas a la Nación sobre asuntos de explotación minera, toda vez que se estaría retrocediendo en el tiempo, a una concepción de Estado Centralista, que desconoce la Descentralización como característica del actual Estado Social de Derecho; y que el mecanismo de concertación propuesto por las altas Cortes en el país, debe permitir no solamente la participación de las autoridades nacionales y locales, sino también la participación directa de las comunidades, esto para lograr una verdadera concertación, donde los intereses de los municipios se vean garantizados.

# Bibliografía

Anchondo Paredes, V. E. (2012). Métodos de Interpretación Jurídica. *Revista Quid Iuris Chiuaua, 18,* Pág 33-58. Obtenido de http://132.248.9.34/hevila/Quidiuris/2012/vol16/3.pdf

Arango Franco, J. (2013). *Derecho Administrativo Estructura de la Aministración Pública.* MEDELLÍN: EDITORIAL CES.

Blanco, J. (2018). *Elaboración de Proyectos de Investigación en Derecho.* (Edición Primera ed.). Ecoes Ediciones.

BM Colombia Solidarity Campaign. (2013). *La Colosa: Una muerte anunciada. Informe alternativo acerca del proyecto de Minería de Oro de Anglo Gold Ashanti en Cajamarca, Tolima, Colombia.* Obtenido de: https://www.resourcedata.org/dataset/rgi-ernativo-acerca-del-proyecto-de-mineria-de-oro-de-anglogold-ashanti-en-cajamarca-tolima-colombia

Consejo de Estado, Sección Cuarta (21 de Agosto de 2014) (Sentencia 11001-03-15-000-2013-02635-00 [M.P Carmen Teresa Ortíz de Rodríguez] de 2014).

Consejo de Estado, Sección Primera (08 de Noviembre 2015) (Sentencia 11001-03-24-000-2000-6345-01 [M.P Camilo Arciniegas Andrade] de 2015).

Consejo de Estado, Sección Quinta (15 de Diciembre de 2016) (Sentencia 11001-03-15-000-2016-03415-00 [M.P Carlos Enrique Moreno Rubio] de 2016).

Consejo de Estado, Sección Cuarta (25 de Octubre de 2017) (Sentencia 11001-03-15-000-2017-02516-00 [M.P Stella Jeannette Carvajal Basto] de 2017).

Consejo de Estado, Sección Quinta (23 de Abril de 2018) (Sentencia 11001-03-15-000-2017-02516-01 [M.P Alberto Yepes Barreiro] de 2018).

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 1 [Título I] Obtenido de http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 288 [Título XI] Obtenido de http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 332 [Título XII] Obtenido de http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf

Corte Consitucional, (04 de Marzo de 2010) Sentencia C 149 [M.P Jorge Iván Palacio Palacio] de 2010). Obtenido de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm

Corte Consitucional, (19 de Agosto de 2016) Sentencia T- 445 [M.P Jorge Ivan Palacio Palacio] de 2016). Obtenido de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm

Corte Constitucional, (15 de Septiembre de 1992) Sentencia C - 517 [M.P Ciro Angarita Barón]. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-517-92.htm

Corte Constitucional, Sala Plena (11 de Diciembre de 1995) Sentencia C-600 [M.P Alejandro Martínez Caballero]. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-600A-95.htm

Corte Constitucional, (29 de Abril de 1997) Sentencia C- 221 [M.P Alejandro Martínez Caballero]. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-221-97.htm

Corte Constitucional, Sala Plena (04 de Octubre de 2001) Sentencia C-105 [M.P Jaime Araujo Renteria]. Obtenido de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm

Corte Constitucional, (10 de Febrero de 2016) Sentencia C-054 [M.P Luis Ernesto Vargas Silva] de 2016). Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-054-16.htm

Corte Constitucional, (19 de Agosto de 2016) Sentencia T- 455 [M.P Jorge Iván Palacio Palacio] de 2016). Recuperado de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm

Corte Constitucional, (8 de Febrero de 2016) Sentencia C- 035 [M.P Gloria Stella Ortíz] de 2016) Recuperado de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm

Corte Constitucional, (11 de Octubre de 2018) Sentencia SU- 095 [M.P Cristina Pardo Schelesinger]. Obtenido de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm

Corte Constitucional, 14 de Febrero de 2019 Sentencia C-053 [M.P Cristina Pardo Schelesinger]. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2004%20comunicado%2013%20y%2014%20de%20febrero%20de%202019.pdf

Corte Constitucional, (04 de Marzo de 2010) Sentencia C -149 [Jorge Iván Palacio Palacio]. Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm

Corte Constucional, (15 de Marzo de 2014) Sentencia C- 123 [M.P Alberto Rojas Ríos] de 2014). Recuperado de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm

Congreso de la República (16 de Febrero de 2012) Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía. [Decreto 0381 de 2012] DO: 48.345. Congreso de la República. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0381_2012.html

Congreso de la República (31 de Mayo de 1994) Artículo 2 [Título I] por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana [Ley 134 de 1994] DO: 41.373. Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

Congreso de la República (31 de Mayo de 1994) Artículo 3 [Título I] por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana [Ley 134 de 1994] DO: 41.373. Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

Congreso de la República (31 de Mayo de 1994) Artículo 6 [Título I] por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana [Ley 134 de 1994] DO: 41.373. Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

Congreso de la República (31 de Mayo de 1994) Artículo 8 [Título I] por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana [Ley 134 de 1994] DO: 41.373. Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

Congreso de la República (31 de Mayo de 1994) Artículo 50 [Título V] por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana [Ley 134 de 1994] DO: 41.373. Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

Congreso de la República (31 de Mayo de 1994) Artículo 52 [Título V] por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana [Ley 134 de 1994] DO: 41.373. Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

Congreso de la república (02 de Junio de 1994) Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [Ley 136 de 1994] DO: 41.377.. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html

Congreso de la Republica (10 de Enero de 1986). Por la cual se reforma la constitución. [Acto legislativo 01 de 1986] DO: 37.304 Obtenido de: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9440

Congreso de la República (29 de Junio de 2011) Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. [ Ley 1454]. DO: 48.115. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Congreso de la República (06 de Julio de 2012) Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios [Ley 1551 de 2012] DO: 48.483. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Congreso de República (06 de Julio de 2015) Artículo 7 [Título II ] Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática [Ley 1757 de 2015] DO: 49.565. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Congreso de República (06 de Julio de 2015) Artículo 22 [Título III ] Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática [Ley 1757 de 2015] DO: 49.565. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Congreso de la República. (08 de Septiembre de 1989) Por la cual se desarrolla el artículo 6° del Acto legislativo número 1 de 1986 sobre consultas populares**. [**Ley 42 de 1989] DO:38973. Congreso de la República. Obtenido de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1597450

Congreso de la República (29 de Diciembre 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 489 de 1998] DO: 43.464. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Congreso de la República (08 de Septiembre de 2001).Código de Minas [Ley 685 de 2001]DO:44.545. Obtenido de https://www.anm.gov.co/?q=content/ley-685-de-2001-1

Congreso de la República (16 de Enero de 1994) Artículo 8. [Título I]. Por la cual se reforma la Estructura Administrativa del Ministerio de Minas y Energía y se determinan las funciones de sus dependencias. [Ley 1 de 1994] DO: 36448.

Departamento Administrativo de la función Pública. (s.f). Sector de Minas y Energía. *Manual de Estructura del Estado*, 1-40. Recuperado de http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1455052519_f59e1ccc15a2d3131c8de4b1ce901abf.pdf

Estrada Tobón, B. E., & Caro, O. A. (2012). *Derecho Público.* Medellín: Dike.

Garcés Villamil, M. Á., & Rapalino Bautista, W. G. (2015). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Iuris, 11*(1), 52-62. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1692-85712015000100005&lng=e&nrm=iso&tlng=es

Ministerio de Minas y Energía. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo Minero - PDM*. Obtenido de Ministerio de Minas y Energía: https://www.minenergia.gov.co/plan-de-desarrollo-minero

Misión de Observación Electoral. (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia - 20 años de ilusiones* - . Bogotá: Torre blanca Agencia Gráfica.

Redacción Vivir (5 de Abril de 2017). Cumaral se suma a las consultas populares. *El Espectador*. Recuperado de https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/cumaral-se-suma-las-consultas-populares-articulo-688026

Redacción Vivir (8 de Mayo de 2018). Consejo de Estado frenó la consulta minera en El Peñón, Santander. *El Espectador*. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/consejo-de-estado-freno-la-consulta-minera-en-el-penon-santander-articulo-754521

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2014). *Histórico de Consultas Populares*. Obtenido de Registraduría Nacional del Estado Civil: https://www.registraduria.gov.co/-Historico-Consultas-populares-.html

Registraduría Nacional del Estado Civil (2017). Habitantes de cumaral (Meta) dijeron no a la ejecución de actividades de exploración sísmica y producción de hidrocarburos en este municipio. Comunicado de Prensa N° 0059. Recuperado de: https://www.registraduria.gov.co/Habitantes-de-Cumaral-Meta-dijeron.html

Rodríguez, L. (2016). *Estructura del poder público en Colombia* (15 ed.). Bogotá: Temis.

Tribunal Administrativo del Tolima (26 de Junio de 2013) Sentencia 73001 -23-33-006-201 6-00207-00 [M.P Susana Nelly Acosta].

Younes Moreno, D. (2003). *Derecho Constitucional Colombiano.* Bogotá: Legis.