

# MAPA DE UN SISTEMA MINERO INCOMPLETO

COMISIONADO POR  
EL CENTRO PARA LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA MINERÍA,  
SUSTAINABLE MINERALS INSTITUTE, THE UNIVERSITY OF  
QUEENSLAND

COMO PARTE DEL PROYECTO  
PROMOVIENDO LA INCLUSIÓN SOCIAL EN  
LA PLANEACIÓN MINERA NACIONAL

JUNIO DE 2014



**SMI CSR**M  
Centre for Social  
Responsibility in Mining

Agradeciendo el apoyo de



**FORD FOUNDATION**



## **Autora**

Andrée Viana Garcés

## **Sobre este informe**

Este informe documenta un estudio comisionado por el Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland (**UQ**), Australia. Forma parte del proyecto *Promoviendo la inclusión social en la planeación minera nacional: diálogos comunitarios e institucionales para informar la planeación del ordenamiento minero en Colombia*. El estudio tuvo como objetivo informar los acercamientos y estrategias del proyecto.

## **Sobre el Proyecto *Promoviendo la inclusión social en la planeación minera nacional: diálogos comunitarios e institucionales para informar la planeación del ordenamiento minero en Colombia***

El proyecto buscó promover el debate y acciones concretas hacia la inclusión social en la planeación del sistema minero colombiano. Se enfocó en ofrecer insumos y fomentar el debate sobre la inclusión de las perspectivas étnicas en la política y planes públicos mineros. El proyecto apoyó a algunas organizaciones étnicas en el análisis y, de ser aplicable, formulación de respuestas frente al Plan Nacional de Ordenamiento Minero (PNOM). Su principal componente fue apoyar el diálogo de estas organizaciones étnicas, para familiarizarse con el PNOM, analizarlo e identificar las respuestas más apropiadas de acuerdo con las prioridades estratégicas de cada organización. El proyecto además buscó espacios de interlocución con las entidades del gobierno involucradas con el PNOM.

## **Equipo del Proyecto**

Diana Arbeláez-Ruiz, Líder del Proyecto, Investigadora, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.

Gladys Jimeno Santoyo, Asesora Técnica del Proyecto, Programa de Derechos Humanos, USAID, Colombia.

Andrée Viana Garcés, Consultora del Proyecto.

Cristina Echavarría, Consultora del Proyecto.

Professor Saleem Ali, Director, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.

Dr Daniel Franks, Deputy Director, Strategy and Minerals Policy, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.

Dr Jo-Anne Everingham, Senior Research Fellow, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.

Armando de la Flor Olavide, Analista de Investigación, Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland.

## **Agradecimientos**

La autora, Andrée Viana Garcés, agradece las contribuciones de todas las personas que brindaron información para la realización de este informe, especialmente a Alexandra Torres que colaboró en la investigación y construcción del documento y a Diana Arbeláez-Ruiz por su agudeza y generosidad, quien además leyó numerosas versiones del documento, hizo valiosos aportes y confió en el experimento de contar el Derecho de otra manera. También a Diana Sánchez por su tarea creativa.

Diana Arbeláez-Ruiz agradece a la Fundación Ford la donación que hizo posible que The University of Queensland comisionara este estudio y a Andrée Viana por su tenacidad y valiosas contribuciones al proyecto del cual este trabajo hace parte (*Promoviendo la Inclusión Social en la Planeación Mineral Nacional*).

## **El Centro para la Responsabilidad Social en la Minería**

El Centro para la Responsabilidad Social en Minería (CSRМ), es un centro líder en investigación, comprometido a mejorar el desempeño social en la industria extractiva global. CSRМ trabaja con comunidades, gobiernos y compañías en regiones mineras alrededor del mundo para promover mejores resultados.

En CSRМ, nos enfocamos en los desafíos sociales, económicos y políticos que surgen con las transformaciones que traen la extracción de recursos y el desarrollo.

Nuestro trabajo abarca diversas áreas temáticas, incluyendo la interacción entre proyectos extractivos y comunidades. Llevamos a cabo investigaciones con componentes cualitativos y cuantitativos, desarrollamos marcos de trabajo y estudios contruidos a la medida, y coordinamos actividades educacionales y talleres prácticos. Estos tres elementos hacen que CSRМ esté en contacto con los actores sociales y refuerzan nuestra posición a la vanguardia de la política y los nuevos desarrollos.

## Advertencia

Este informe es de carácter académico y busca promover el debate y el análisis, no constituye, bajo ninguna circunstancia, un análisis para propósitos legales y no debe utilizarse como fuente para guiar procesos legales.

Los puntos de vista y análisis presentados son los de la autora y no representan las posiciones del Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, el Sustainable Minerals Institute o The University of Queensland.

Este informe solo debe usarse para propósitos de debate académico y no compromete la responsabilidad de The University of Queensland, sus dependencias, sus empleados o la autora.

La autora ha hecho esfuerzos para asegurar que la información aquí resumida es correcta a la fecha de publicación. Sin embargo, los y las interesados/as deben consultar otras fuentes y las fuentes originales.

## Resumen ejecutivo

Este análisis recorre el marco jurídico de la minería en Colombia. La forma en que se hará este mapa responde al triángulo constitucional para el desarrollo, que tiene en su vértice superior el principio democrático, y en los dos inferiores la constitución étnica, y la constitución ecológica.

### 1. El principio democrático y la producción jurídica

#### *Desarrollo:*

Este principio, desde la lógica de las mayorías democráticas, se refleja en distintos instrumentos:

- Plan Nacional de Desarrollo a nivel nacional
- Planes de Desarrollo municipales
- Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a nivel municipal

Estas piezas jurídicas de la planeación parecen un engranaje perfecto de la democracia formal. Pero lo cierto es hay tensiones que se han visibilizado justamente desde el sector minero cuando se han ejercido derechos de participación general como el derecho a la consulta popular, o diferenciados como el derecho a la consulta previa, y que ponen en cuestión el modelo centralizado de toma de decisiones sobre el destino del subsuelo.

El caso más simbólico por ser el primero, es el de la consulta popular de Piedras-Tolima, y las reacciones del gobierno central frente al mismo. La importancia de ese caso también se debe a la estrategia oficial activada frente a la fuerza de la participación directa en este caso que demostró que la gente, en los territorios, no comparte los rumbos del desarrollo ideado desde Bogotá. La estrategia del gobierno central se extendió a otros casos que han venido después. La finalidad ha sido desestimular el uso de la consulta popular como mecanismo de participación directa capaz de oponerse a las decisiones del gobierno central sobre el uso del suelo (primer impactado con las economías extractivas) y el destino de poblaciones enteras. La finalidad última de esa estrategia oficial ha sido fortalecer la recentralización de competencias referidas a la minería.

#### *Minería:*

El código de minas dispone un solo modelo de contratación: la concesión minera. Pero hay dos procesos distintos para alcanzarlo y dos tipologías de proceso especial para pueblos étnicamente diferenciados:

- La ventanilla minera que se rige por el principio de primero en el tiempo mejor en el derecho
- La licitación pública por rondas mineras que se rige por lógicas más estrictas pero que no logra la verdadera inclusión de los derechos territoriales de los pueblos.

Las formas especiales de concesión son dos:

(i) Las derivadas de la constitución de una zona de reserva especial<sup>1</sup> cuya finalidad es la legalización de comunidades mineras tradicionales mediante contratos especiales de concesión. Son títulos mineros iguales a los demás, excepto porque no deben pagar canon superficiario pues se entiende que si ya llevan más de cinco años ininterrumpidos (muchas veces décadas completas) explotando el área, no tiene sentido exigir la etapa de exploración.

---

<sup>1</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 31.

(ii) Las que se otorgan como consecuencia del ejercicio del derecho de prelación del que son titulares pueblos indígenas y negros que hayan constituido zonas mineras indígenas o de comunidades negras previamente, y que procede siempre que un tercero solicita una concesión minera en una zona minera indígena o de comunidades negras.

### ***Zonas Mineras Indígenas (ZMI), Zonas Mineras de Comunidades Negras (ZMCN) y Derecho de prelación***

Inicialmente el procedimiento para la declaración de estas Zonas Mineras se previó diferente para pueblos indígenas y para comunidades negras<sup>2</sup>. El Ministerio de Minas declaraba de oficio las ZMI con base en estudios técnicos costeados por la entidad. Al contrario, las ZMCN eran declaradas solamente a solicitud de parte. Después de una sentencia de la Corte Constitucional<sup>3</sup> que ordenó la consulta previa de las declaratorias de ZMI, el Ministerio de Minas unificó el proceso con un trámite que, desde su perspectiva, liberaba a la entidad de cumplir con la obligación de celebrar una consulta previa.

Así, el Ministerio entendió que declara ambos tipos de Zonas únicamente a solicitud de parte, desplazando la carga del pago de los estudios técnicos a las comunidades interesadas, y dejando de lado la Consulta Previa sobre el argumento de que si lo solicitan los pueblos no hay que activar ese derecho. Tanto la omisión de la consulta como la obligación impuesta a los pueblos de pagar los estudios técnicos son rasgos de procedimientos culturalmente inadecuados e incluso constitucionalmente desproporcionados.

Hoy día, esta competencia la ejerce la ANM bajo los mismos lineamientos de procedimiento.

#### ¿Cómo funciona el derecho de prelación?

El derecho de prelación es la consecuencia de la declaración de una ZMI o de una ZMCN. La declaración de estas zonas no constituye una reserva de territorio que lo excluya de la actividad minera. Al contrario, aunque el fundamento oficial del derecho de prelación sea el de la protección de la integridad de los pueblos, lo cierto es que el ejercicio de este derecho los convierte en mineros de forma ineludible.

En efecto, si un tercero solicita un título minero en un área que se traslapa con una ZMI o una ZMCN, las autoridades de estos pueblos deben ejercer su derecho de prelación en un término perentorio de 30 días. El ejercicio del derecho no implica que el territorio quede excluido de las áreas sobre las que puede desarrollarse la minería. Al contrario, el derecho de prelación se ejerce solicitando un título minero a nombre del pueblo indígena o negro titular de la ZMI o ZMCN según corresponda.

Ese título, además, solo se concede al pueblo que lo solicita si cumple con los mismos requisitos que se exigen a cualquiera para ese fin. Adicionalmente, si el pueblo indígena o la comunidad negra logran la concesión del título, deben explotarlo si no quieren ser sancionados por ejemplo con la caducidad que puede suponer una inhabilidad para futuras solicitudes. En otras palabras, si obedeciendo la prohibición de su ley de origen de intervenir el subsuelo o extraer sus riquezas, no pueden explotar el título concedido, será muy difícil que les concedan otro en el futuro, o, lo que es lo mismo, no podrán volver a ejercer su derecho de prelación.

De otra parte si no ejercen su derecho de prelación, o aún si lo ejercen pero no les conceden el título por no cumplir con los requisitos de ley, el tercero que lo solicitó tiene derecho a que se lo adjudiquen a

---

<sup>2</sup> Tema que, sin duda, habría dado para una declaratoria de inconstitucionalidad por violación al principio de igualdad, pero nunca se estudió el asunto y el proceso se unificó en la práctica.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, C-418 de 2002

él y puede iniciar la etapa de exploración de inmediato, con la única exigencia, según la interpretación oficial, de celebrar consulta previa antes de iniciar la etapa de construcción y explotación.

En resumen, o los titulares de una ZMI o de una ZMCN se convierten en mineros o un tercero lo hace sin más límites que los muy débiles que hoy protegen cualquier territorio étnico.

De una forma esquemática, podría decirse que el derecho de prelación se ejerce así:

- Un particular solicita un título minero sobre una ZMI o una ZMCN.
- La ANM solicita al Ministerio del Interior notificar a la autoridad del pueblo correspondiente.
- El pueblo que corresponda tiene dos opciones:
  - se notifica y en 30 días debe pedir un título minero con todos los requisitos, es decir, debe pagar la solicitud, así como el canon y los estudios, debe conseguir la firma de un ingeniero y un geólogo, y se convierte en minero. Porque si no explora o explota en los tiempos de ley su título caduca y queda inhabilitado, es decir nunca más puede volver a pedir el título. En otras palabras, la próxima vez que alguien pida un título en su ZMI, el pueblo no puede ejercer el derecho de prelación. Es una fórmula completamente inadecuada culturalmente y muy poco garantista para los derechos de los pueblos.
  - La otra opción que han adoptado algunos pueblos es no notificarse. Esta estrategia impide que corra el término de 30 días para ejercer el derecho de prelación.

El mecanismo compuesto por las Zonas Mineras y el derecho de prelación es perverso, porque no funciona como instrumento jurídico de protección del territorio frente a las intervenciones de la minería, sino que convierte a los pueblos en mineros. Con el agravante de que la gran mayoría de pueblos no tienen capacidad económica para explotar una mina, por lo que pueden terminar subcontratando la mina con terceros, trayendo los mineros a su territorio. Aquello de lo que algunos quieren protegerse, termina siendo introducido en sus territorios por ellos mismos, por fuerza de normas inadecuadas culturalmente.

### ***Zona de Reserva Especial***

Estas reservas son áreas en las que por un tiempo prolongado ha habido minería informal ancestral o minería tradicional. Su declaración tiene la finalidad de que esos pueblos cuya identidad integra la actividad minera, puedan seguir ejerciéndola de forma regularizada. Para esto:

- El gobierno hace un estudio del área y la delimita con participación de los pueblos.
- El área queda excluida para otorgamiento de títulos mineros, y al final del proceso es concesionada a nombre del pueblo étnico que la ha usado tradicionalmente.
- No se exigen cánones correspondientes a la explotación porque se entiende que el pueblo titular lleva años explotando. Simplemente se concede el título para que sigan explotando.

Sin embargo, los títulos imponen obligaciones. De manera que, esta forma que es la más interesante cuando son pueblos culturalmente mineros porque protege su forma de vida, en todo caso impone cargas que en muchas ocasiones no pueden ser cumplidas por los pueblos, y por eso sigue siendo una figura culturalmente inadecuada que debería ser revisada con los pueblos para su ajuste y mejora.

## **2. Constitución ambiental**

En el ámbito ambiental, ampliamente desarrollado por la Constitución y la jurisprudencia de la Corte, opera lo que se conoce como proceso de desregulación. El Estado progresivamente ha ido renunciando a sus competencias de intervención en el sector ambiental. Por ejemplo, respecto de las licencias ambientales, que es la forma de control estatal más fuerte del sector, poco a poco se han liberado

obras, proyectos y actividades de la obligación de obtener licencia ambiental. De esa forma, todas esas actividades han quedado gobernadas por las políticas privadas de cada empresa.

Con esa renuncia a los poderes de control y la consiguiente desaparición de las licencias ambientales para cada vez más actividades con impactos importantes, se ha generado una consecuencia igual de grave. Dado que los derechos ciudadanos de participación en el sector ambiental están condicionados a la existencia de una licencia ambiental, las garantías a los derechos de participación han desaparecido en la misma proporción y dirección en que el Estado ha renunciado a sus competencias de control ambiental.

En el sector de la minería el Estado ha renunciado a sus competencias de control en todas las fases anteriores a la explotación, con lo que respecto de todas esas fases dejan de operar derechos como el de la consulta previa o el de la participación mediante audiencias públicas ambientales.

### **3. Constitución Étnica**

#### ***En minería, ¿cuándo es obligatorio celebrar una consulta previa?***

Como en todas las obras, proyectos o actividades, la consulta se hace obligatoria siempre que pueda haber un impacto directo sobre los derechos de los pueblos. En resumidas cuentas, hay un impacto directo o hay obligación de hacer consulta previa siempre que la obra, proyecto o actividad pueda impactar derechos territoriales sobre territorios del hábitat de los pueblos. Y el hábitat de los pueblos no es solamente donde tiene sus casas y habitan permanentemente. El hábitat de los pueblos también es todo el territorio donde hay interés cultural y espiritual y al que han accedido tradicionalmente para sus actividades ancestrales de supervivencia.

Esos territorios se protegen también mediante el derecho a la propiedad colectiva que es un derecho que no necesita reconocimiento, el derecho a la propiedad colectiva automáticamente surge por la posesión ancestral de las tierras y no reconocerlo oficialmente, es decir no titular un resguardo o un territorio colectivo, viola el derecho a la propiedad colectiva.

En esta definición la Corte Constitucional tomó distancia del derecho civil, y del derecho occidental, y creó una propiedad única, una propiedad colectiva sobre un territorio que no necesita ser reconocida para existir.

#### ***¿Quién tiene derecho a la Consulta Previa?***

Los pueblos étnicamente diferenciados. En principio Cabildos indígenas y Consejos Comunitarios que son las formas diseñadas por el legislador para facilitar el reconocimiento de los pueblos. Pero también ha dicho la Corte que el derecho a existir como pueblo étnicamente diferenciado no es un derecho que dependa del reconocimiento del Estado. El Estado lo que hace simplemente es un reconocimiento para facilitar el diálogo pero los pueblos existen porque hay unas condiciones objetivas que hacen que existan.

#### ***¿Qué es el Consentimiento previo, libre e informado y cuándo opera?***

El derecho al consentimiento previo, libre e informado es el derecho que tienen los pueblos a elegir la opción menos perjudicial en circunstancias especiales:

- En casos en que se va a producir un desplazamiento del pueblo o de sus miembros del territorio étnico. Esto sucede, por ejemplo, con las inundaciones para proyectos de generación de energía.
- Siempre que vaya a producirse un vertimiento de sustancias tóxicas en su territorio.

- Y cuando sea que se ponga en riesgo la existencia del pueblo. La Corte Constitucional ha hecho una claridad que aumenta el estándar de protección: no se trata únicamente de casos en que se ponga en peligro la vida misma del pueblo, sino siempre que un proyecto, obra o actividad pueda desfigurar sus rasgos identitarios o su forma de vida de tal manera que luego ellos mismos no se reconozcan como pueblo. Es decir que el consentimiento previo, libre e informado no se activa solamente ante un riesgo de exterminio físico, sino también ante el riesgo de desfiguración o modificación forzada de la identidad cultural

Es posible afirmar que este último riesgo existe ante casi cualquier proyecto de minería a gran escala, por lo que la obligación de obtener el consentimiento previo, libre e informado se activa en estos casos como estándar mínimo de protección.

### *¿Para qué se ejerce el derecho a la consulta previa?*

A nivel regional algunas organizaciones indígenas han visibilizado lo que muchos pueblos hace mucho tiempo han llamado objeción cultural. Esta objeción opera frente a intervenciones de economía extractiva de cierto tipo en sus territorios.

La objeción puede consistir en un “no” a la minería a gran escala, o pero también puede derivar en un “no” a toda la economía extractiva, por ejemplo porque la ley de origen o el derecho propio del pueblo prohíba las intervenciones extractivas sobre el suelo y el subsuelo.

En esos casos, la prohibición de la ejecución del proyecto no es negociable porque no se puede transar con la ley de origen. En consecuencia, ninguna intervención de ese tipo puede ser objeto de diálogo alguno.

De esa realidad ha surgido la pregunta acerca del ¿para qué la consulta previa?, especialmente respecto de asuntos sobre los que es obligado decir que no.

Aunque ninguna Corte ha reconocido la existencia de ese derecho a la objeción cultural, la Corte Interamericana sí ha dicho que al menos debería consultarse la concesión misma del título y la Corte Constitucional lo ha insinuado así, aunque no lo haya ordenado aún.

En esa línea, algunos Consejos Comunitarios del Chocó demandaron mediante tutela ante el Consejo de Estado unas resoluciones de declaratoria de Áreas Mineras Estratégicas. El Consejo de Estado entendió que esas declaratorias eran actos generales que no producen daños particulares directos a cada comunidad, pero instó al gobierno a asegurar la consulta con los pueblos indígenas y negros afectados antes de empezar los procesos de concesión.

Esto solo puede significar que la ANM debe consultar con pueblos indígenas y negros antes de que empiece la Ronda Minera.

Esto permitiría al gobierno contar con una serie de alertas sobre las posiciones de objeción cultural de los pueblos sobre determinadas áreas dentro del AEM antes de ponerla a disposición de las ofertas. De esta forma.

Así se protegerían los derechos étnicos sobre el territorio y el Estado además es transparente en la licitación.

## Siglas

AEM	Área Estratégica Minera
ANM	Agencia Nacional de Minería
APA	Audiencias Públicas Ambientales
CLIP	Consentimiento Libre, Previo e Informado
CM	Código de Minas
CNP	Agencia Nacional De Minería
Corte IDH	Corte Interamericana De Derechos Humano
DEMA	Documento de Evaluación y Manejo Ambiental
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
OIT	Organización Internacional Del Trabajo
PGS	Plan De Gestión Social
PlyT	Pueblos Indígenas y Tribales
PND	Plan Nacional De Desarrollo
PNOM	Plan Nacional De Ordenamiento Minero
POT	Plan De Ordenamiento Territorial
UNIMIC	Unidad Contra La Minería Ilegal En Colombia
UPME	Unidad De Planeación Minero Energética
ZMCN	Zonas Mineras De Comunidades Negras
ZMI	Zonas Mineras Indígenas
ZRE	Zona de Reserva Especial

## Tabla de Contenidos

<b>Introducción.....</b>	<b>xv</b>
<b>1. Contexto constitucional de la minería.....</b>	<b>16</b>
<b>2. El principio democrático en clave minera.....</b>	<b>18</b>
2.1 Planes de desarrollo.....	18
2.2 Legislación minera .....	22
2.2.1 Contrato de concesión otorgado mediante procesos de selección objetiva (rondas mineras y áreas estratégicas mineras) .....	23
2.2.2 Concesión de título por ventanilla minera.....	25
2.2.3 Zonas mineras indígenas o de comunidades negras.....	27
2.2.4 Zonas de reserva especial.....	28
<b>3. La constitución ambiental y el reto minero.....</b>	<b>30</b>
3.1 Licencias ambientales.....	32
3.2. Mecanismos de participación ciudadana en trámites ambientales.....	34
<b>4. La constitución étnica en clave minera.....</b>	<b>36</b>
4.1 ¿Por qué merece la pena leer la constitución étnica en clave de minería? .....	36
4.2 Constitución étnica revisada desde la Consulta Previa.....	37
4.2.1. Mapa jurídico de la constitución étnica (en clave de minería).....	37
4.2.2. Contenidos del derecho a la consulta previa especialmente relevantes para el problema minero.....	40
i. Qué activa la obligación de hacer una consulta previa.....	40
ii. Quién tiene derecho a la consulta previa.....	43
iii. Búsqueda del consentimiento libre, previo e informado (CLIP) como finalidad de la consulta previa.....	44

4.2.3. Los problemas propios del sector minero que definen la discusión sobre consulta previa.....	45
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<b>5. Otras vías de incidencia étnica en la construcción de política pública: resistencia y movilización social.....</b>	<b>51</b>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

ANEXOS.....	54
-------------	----



## 1. Introducción

Este informe presenta un análisis académico a manera de mapa crítico de la normativa y legislación que gobierna la interacción entre los derechos étnicos y la actividad minera en Colombia. Aborda problemas derivados del principio democrático en clave minera, los retos del sector minero de cara a la constitución ambiental y algunas vías de incidencia étnica en la construcción de la política pública minera.

El estudio fue comisionado por el Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, Sustainable Minerals Institute, The University of Queensland (**UQ**), Australia. Forma parte de un proyecto que busca promover la inclusión social en la planeación del sistema minero colombiano, enfocándose en ofrecer insumos y fomentar el debate sobre la inclusión de las perspectivas étnicas en la política y planes públicos mineros. Como parte de este proyecto, el estudio tuvo el objetivo de informar los acercamientos y estrategias del proyecto liderado por UQ.

El estudio hace un recorrido del marco jurídico que permite identificar los vacíos y oportunidades en materia de participación y protección de los derechos de los pueblos indígenas y Negros, Afrodescendientes, Palenqueros y Raizales (**NAPR**) en las decisiones sobre sus territorios referentes al modelo extractivo de desarrollo, específicamente en el sector minero.

Este análisis recorre ese marco jurídico a partir de lo que se propone como un triángulo constitucional para el desarrollo, que tiene en su vértice superior el principio democrático, y en los dos inferiores la constitución étnica, y la constitución ecológica.

Se trata de un informe de carácter académico que busca promover el debate, pero no constituye, bajo ninguna circunstancia, un guía para propósitos legales y no debe utilizarse como fuente para guiar procesos jurídicos de ningún tipo.

Los puntos de vista presentados son los de la autora y no representan las posiciones del Centro para la Responsabilidad Social en la Minería, el Sustainable Minerals Institute o The University of Queensland.

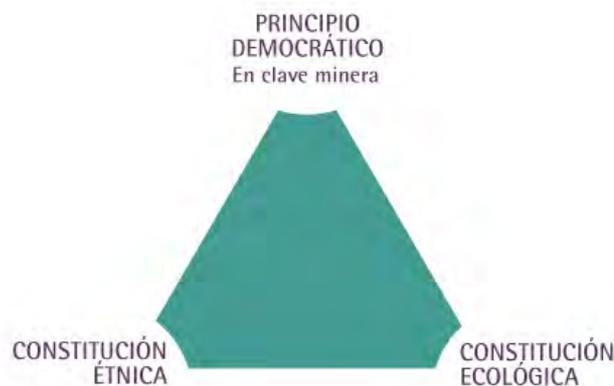
Este informe solo debe usarse para propósitos de debate académico y no compromete la responsabilidad de The University of Queensland, sus dependencias, sus empleados o la autora.

La autora ha hecho esfuerzos para asegurar que la información aquí resumida es correcta a la fecha de publicación. Sin embargo, los y las interesados/as deben consultar otras fuentes y las fuentes originales.



## 1.Contexto Constitucional de la Minería

La Constitución colombiana no impone una opción única para el modelo de desarrollo, sino que delega en los representantes elegidos democráticamente el diseño del modelo de desarrollo que más convenga al interés de las mayorías<sup>4</sup>, enmarcándolo en un triángulo que define los límites infranqueables de cualquier modelo elegido por el pueblo.



Ese triángulo tiene en su vértice superior el *Principio Democrático*<sup>5</sup> que, para lo que aquí importa, supone que las mayorías eligen al Gobierno y al Congreso y los delegan para diseñar y aprobar un plan de desarrollo acorde con sus intereses<sup>6</sup>. En uno de los vértices de la base se ubica lo que la Corte Constitucional ha llamado *Constitución étnica*, cuyo pilar fundamental<sup>7</sup> obliga al Estado a reconocer y proteger la riqueza étnica y cultural del país. Y en el otro vértice inferior está la *Constitución Ambiental*, que tiene como base la obligación del Estado y de los particulares de proteger la riqueza natural y ambiental del país.

La Constitución colombiana, entonces, no contiene normas que impongan un modelo de desarrollo específico, sino que confía esa decisión a las mayorías democráticas. Pero, a la vez, obliga a que el modelo elegido proteja la riqueza natural y ambiental y respete la diversidad étnica y cultural. Es decir, que la frontera constitucional frente a

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia, artículos 150.3 y 200.3.

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 1.

<sup>6</sup> El diseño del modelo de desarrollo y la estrategia para asegurar su viabilidad se vuelcan en una ley única dentro del sistema jurídico colombiano, que se llama la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, cuya vigencia es de 4 años, y cuya jerarquía es superior a las leyes ordinarias en la medida en que cualquier ley de la República que desarrolle asuntos relacionados con el plan de desarrollo debe ser coherente con sus lineamientos y propender por la satisfacción de sus finalidades y metas.

<sup>7</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 7.

la decisión mayoritaria sobre el modelo de desarrollo está compuesta por los derechos fundamentales de los grupos étnicos y culturalmente diferenciados y por el respeto a la naturaleza.

Los tres vértices serán explicados en este documento como puntos de despliegue de cuerpos jurídicos interdependientes que, pese a ello, parecen diseñados como compartimentos estancos. Esta realidad genera un espejismo de orden y cierre sectorial, cuando lo cierto es que las categorías jurídicas son artificios que no representan las dinámicas reales de la vida en comunidad, sino que obedecen a la necesidad de controlar espacios sociales con marcos claros de habilitaciones de autoridad.

En ese contexto, el objetivo final de este documento es identificar los puntos en que los distintos bloques normativos se cruzan entre sí, generando espacios de riesgo u oportunidad para los derechos de participación de los pueblos étnicamente diferenciados. Para llegar ahí, hará falta visibilizar los instrumentos existentes<sup>8</sup> que se derivan de cada vértice, las relaciones que se traban o deberían trabarse entre ellos y las perspectivas de cambio que se ciernen sobre algunos abriendo más espacios de incidencia para la promoción y garantía de los derechos de los pueblos.

---

<sup>8</sup> Al menos aquellos que tienen mayor relevancia.

## 2. El Principio democrático en clave minera

La vertiente representativa de la voluntad de las mayorías del principio democrático, se proyecta sobre la vida nacional y regional en forma de normas. En el ámbito minero esas normas son básicamente las de planeación y las específicamente mineras. Ambos tipos de normas serán analizados en este capítulo.

### 2.1 Planes de desarrollo

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo<sup>9</sup> señala los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas a nivel gubernamental, y los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución<sup>10</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo se ocupa de forma específica del sector minero, ordena formular un Plan Nacional de Ordenamiento Minero<sup>11</sup>, crear las Reservas Mineras Estratégicas<sup>12</sup> e implementar un programa para diferenciar la minería informal de la minería ilegal<sup>13</sup>.

Por su parte los gobiernos locales y departamentales con participación de sus instancias de planeación<sup>14</sup> tienen a su cargo el proceso de construcción de los planes de desarrollo correspondientes. Esta competencia se cumple en ejercicio de su autonomía territorial<sup>15</sup> guiada por los propósitos, metas, estrategias y presupuestos que señala el gobierno nacional en el PND<sup>16</sup>.

---

<sup>9</sup> Ley 1450 de 2011. La elaboración de tal instrumento es competencia del gobierno nacional con participación activa de todas las autoridades de planeación (Ley 152 de 1994, artículo 8) y de las entidades territoriales (Ley 152 de 1994, artículo 9). El Consejo Nacional de Planeación (CNP) (Ley 152 de 1994, artículo 12) lo aprueba para que luego pueda presentarse como proyecto de Ley en el Congreso (Ley 152 de 1994, artículo 13 y 18). Sin duda, pues, una de las entidades más relevantes dentro del proceso de planeación es el CNP por lo que debe integrar en su composición representantes de los sectores variados y representativos más relevantes del país (Ley 152 de 1994, artículo 9) entre los que se cuentan las comunidades étnicas. Se trata de un espacio institucional en que las comunidades pueden tener niveles de incidencia política muy notables. En todo caso, y sin perjuicio de ese tipo de participación, los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que se les consulte el plan nacional de desarrollo en todos aquellos aspectos que puedan afectarlos de manera directa.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 339; Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), artículos 5 y 6.

<sup>11</sup> Ley 1450 de 2011, artículo 109.

<sup>12</sup> Ley 1450 de 2011, artículo 108.

<sup>13</sup> Ley 1450 de 2011, artículo 107.

<sup>14</sup> Son instancias de planeación las asambleas departamentales, concejos municipales y distritales, Consejos territoriales de planeación departamental, distrital, municipal (Ley 152 de 1994, artículo 33).

<sup>15</sup> Constitución Política de Colombia, artículos 287, 311 y 313; Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), artículo 32.

<sup>16</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 344; Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), artículo 36.

Cada plan de desarrollo, ya sea el PND, los planes de desarrollo municipales o los departamentales, debe venir acompañado de un plan de acción<sup>17</sup> que en el caso de los municipios, además debe estar articulado con las políticas de ordenamiento de su territorio<sup>18</sup> contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Esto es así, porque el POT es el instrumento que proyecta sobre el suelo las opciones del desarrollo<sup>19</sup> que mejor representan a las mayorías democráticas locales.

Por eso, los POT no pueden ser diseñados de forma atomizada o en desconexión de las realidades sociales de la región, sino que deben ser consistentes con las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales. Deben atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, y regular las dinámicas de transformación territorial procurando optimizar los recursos naturales y humanos de cara a la consecución de condiciones de vida dignas para sus habitantes actuales y para los que están por venir.

Este primer mapa normativo a gran escala no revela contradicciones entre la planeación central y la periférica. Visto así, parece que el principio de autonomía territorial encaja fácilmente como un piñón más del desarrollo. Lo cierto, en cambio, es que el sector minero ha generado profundas tensiones entre el principio democrático sustancial y el modelo de desarrollo mayoritario. Las tensiones se han visibilizado sobre todo con ocasión del ejercicio de derechos de participación, de naturaleza general como el derecho a la consulta popular, o de carácter diferencial como el derecho a la consulta previa.

El Código de Minas determina que como regla general ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería<sup>20</sup>. Declara además que la industria minera en todas sus ramas y fases es de interés público y utilidad social<sup>21</sup>, disposición que debe leerse de acuerdo con el Decreto 2201 de 2003 según el cual los planes de ordenamiento territorial en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la nación.

En consonancia, y justo después de que la inconstitucionalidad<sup>22</sup> declarada sobre la reforma del CM<sup>23</sup> se hiciera efectiva, el Ministerio de Minas y Energía expidió el Decreto 934 de 2013 para reiterar que dado el carácter de utilidad pública e interés social de la minería, a través del ordenamiento territorial municipal, no es posible hacer directa ni indirectamente el ordenamiento minero. Es decir, según el decreto, los planes de ordenamiento territorial de municipios y distritos no pueden incluir disposiciones que impliquen un ordenamiento de la actividad minera en el ámbito de su jurisdicción salvo previa aprobación de las autoridades nacionales. Esa norma aclaró con contundencia que los concejos municipales y las asambleas

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), artículo 41.

<sup>18</sup> Ley 388 de 1997, artículos 9 y 21; Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), artículo 41.

<sup>19</sup> Ley 388 de 1997, artículo 10.

<sup>20</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 37. Con excepción de las autoridades minera y ambiental que pueden declarar las zonas excluidas y restringidas de los artículos 34 y 35 del mismo código.

<sup>21</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 13.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-366 de 2011.

<sup>23</sup> Ley 1382 de 2010.

departamentales no pueden establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería mediante acuerdos municipales u ordenanzas departamentales porque una decisión de ese talante excedería el ámbito de sus competencias.

La tensión se ha agudizado, como se anunció, cuando quiera que se han puesto en marcha los mecanismos de participación disponibles. Uno de los escenarios que ha dado muchas pistas sobre el asunto es el del caso del municipio de Piedras Tolima, que puso de presente el poder del derecho a la consulta popular<sup>24</sup>, convocada por el Alcalde<sup>25</sup> ante la preocupación extendida entre sus pobladores acerca de la contaminación del recurso hídrico con ocasión de la instalación de un centro para el procesamiento de oro en inmediaciones del pueblo.

Dado que el Alcalde no estaba adoptando una decisión mediante planes de ordenamiento territorial, sino que era el pueblo, el propio constituyente primario, el que cerraba filas frente a la llegada de una actividad minera específica, la respuesta no parecía tan sencilla. Pero lo fue. El Gobierno Nacional entendió que se trata de un hecho político sin consecuencias jurídicas y que la consulta fue convocada por el Alcalde excediendo sus competencias.

La terquedad con que se re-centralizan algunas competencias sobre el territorio reta frontalmente las decisiones democráticas y pone en cuestión la legitimidad de los modelos de desarrollo escudados en prohibiciones de muy dudosa constitucionalidad. En ese sentido, la Corte Constitucional<sup>26</sup> decidió una demanda contra el artículo 37 del Código de Minas y advirtió que la prohibición que contiene es constitucional siempre que se entienda que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional acuerden con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución.

En resumidas cuentas, y de acuerdo con declaraciones del presidente de la Corte Constitucional, esa entidad nada dijo sobre el poder vinculante de las consultas populares, pero sí rescató de alguna manera la capacidad de los alcaldes y gobernadores de cumplir con los mandatos democráticos de sus regiones y dejó incólume la posibilidad de que los alcaldes o gobernadores convoquen este tipo de

---

<sup>24</sup> Ley 134 de 1994, artículo 8.

<sup>25</sup> La pregunta, aprobada debidamente por el Tribunal Administrativo del Tolima, para ser sometida al escrutinio del pueblo era la siguiente: “Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realicen en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio en dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio”.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014.

consultas para que sea su pueblo quien decida la posición que mejor representa los intereses mayoritarios y que, por lo tanto, será la que el mandatario local defienda ante las autoridades centrales<sup>27</sup>.

De otra parte, los planes de desarrollo municipal o departamental y los planes de ordenamiento territorial deben ser consultados con los pueblos étnicamente diferenciados bajo la misma lógica que la Corte Constitucional<sup>28</sup> utilizó para ordenar la consulta del plan nacional de desarrollo, es decir en aquellos aspectos en que sus medidas o metas los afectan directamente.

Este tipo de consultas previas plantea un asunto interesante acerca de la posible desproporción de los efectos restrictivos sobre otros derechos, que conllevaría la prohibición de incluir en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial medida alguna que pueda suponer una definición incluso indirecta sobre el ordenamiento minero, pues esa prohibición se mantiene aún después de la sentencia de la Corte y que tal vez resulte matizada si finalmente el Consejo de Estado declara la nulidad del Decreto 934 de 2013, cuya norma raíz es el artículo del Código de Minas que la Corte Constitucional mantuvo como exequible.

La prohibición interpretada desde una óptica inflexible, imposibilita que en los planes de ordenamiento territorial municipales, –a priori, antes de un acuerdo específico con el gobierno central en el marco de un proyecto minero concreto- se incluya medida o meta alguna de protección especial sobre el recurso hídrico de la zona, o sobre el manejo del agro y la ganadería. En efecto, esa prohibición constituye una restricción impuesta sobre varios derechos fundamentales de los pueblos étnicamente diferenciados: el derecho a la autodeterminación, al territorio, a la soberanía alimentaria, entre otros, y desnaturaliza, de paso, cualquier consulta previa sobre los instrumentos de planeación porque impide de manera definitiva un diálogo sobre las opciones de desarrollo en territorios que constituyen el hábitat étnico.

## 2.2 Legislación minera

Existen dos tipos principales de procesos de contratación minera<sup>29</sup>: el que se inicia por la solicitud del contrato por ventanilla y el de licitación pública que los otorga mediante procesos de selección objetiva, que se diferencian sobre todo en su etapa precontractual. Pero existen otros –marginales- que se relacionan con realidades específicas. Un contrato de concesión especial para legalizar mineros tradicionales informales y un contrato de concesión que se otorga como consecuencia del ejercicio del derecho de prelación.

---

<sup>27</sup> Después de que se conoció esa sentencia, el Consejo de Estado suspendió provisionalmente el Decreto 934 de 2013 mediante auto 49150 de la sección tercera en septiembre 3 de 2014

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2012.

<sup>29</sup> Para un diagrama lógico del proceso de contratación ver el anexo 5.

En todos los casos, al final se otorga un título minero que es el tipo general vigente y único de contratación minera<sup>30</sup>. Ese contrato concesión abarca la actividad minera en todas sus etapas<sup>31</sup>, a saber – y en orden de ejecución<sup>32</sup>:

- Exploración<sup>33</sup>
- Construcción y montaje<sup>34</sup>.
- Explotación<sup>35</sup>.  
(beneficio)
- Cierre y abandono de mina<sup>36</sup>

Entre la explotación y el cierre, incluso durante la explotación se adelantan actividades de beneficio que no hacen parte del título. La actividad de beneficio dada su importancia, desde el punto de vista minero como ambiental, tiene su propia definición: es el proceso de separación, molienda, trituración, lavado, concentración y otras operaciones similares, a que se somete el mineral extraído para su posterior utilización o transformación<sup>37</sup>. Es común que pese a ser parte del mismo proyecto se realice por fuera del título y en consecuencia sin licencia ambiental<sup>38</sup> ni consulta previa<sup>39</sup>.

---

<sup>30</sup> Aunque aún persisten contratos diferentes al mismo que provienen de la regulación minera anterior al Código de Minas y que han sobrevivido al mismo como los contratos de aporte. Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 14.

<sup>31</sup> Las únicas excepciones son las autorizaciones temporales, que sólo se otorgan para facilitar el acceso a materiales de arrastre y construcción; y el contrato especial de concesión que se otorga a las comunidades beneficiarias de títulos dentro de áreas de formalización del artículo 31 del Código de Minas, que se comentarán más adelante pero cuya característica diferencial más notoria es que facultan al titular para que lo ejecute directamente a partir de la etapa de explotación.

<sup>32</sup> Dependiendo de las condiciones particulares de los proyectos, de su envergadura y de si son, o no, de relevancia nacional (mega minería), los contratos de concesión pueden variar en la carga de las obligaciones para el concesionario.

<sup>33</sup> La exploración es la etapa en que se busca confirmar qué minerales existen en un área determinada, su ubicación, cantidad, calidad y posibilidades técnicas de extracción, así como el impacto ambiental y social del proyecto. Es una etapa en la que sí se necesita título minero, pero se realiza después de otra en la que ese contrato no hace falta, que es la de la prospección. La prospección es un proceso que busca establecer si hay minerales en una zona, y requiere que el interesado informe al dueño poseedor, tenedor o administrador del terreno para que se le permita su acceso. Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Guía minero-ambiental de Exploración (1), p 5.

<sup>34</sup> Esta es la etapa en que se prepara toda la infraestructura requerida para dar inicio a la etapa de explotación. Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Guía minero-ambiental de Explotación (2), p. 35-51.

<sup>35</sup> Es la etapa donde se sacan o extraen los minerales y se preparan para su utilización y/o venta.

<sup>36</sup> Es la etapa donde se sacan o extraen los minerales y se preparan para su utilización y/o venta. Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 45.

<sup>37</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 95.

<sup>38</sup> Salvo los casos puntuales establecidos en la legislación ambiental, a saber, siderúrgicas, cementeras y plantas concreteras fijas cuya producción de concreto sea superior a 10.000 m<sup>3</sup>/mes, cuya competencia es de las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002 (Decreto 2820 de 2010, artículo 9, numeral 1, literal d).

<sup>39</sup> La Ley 1658 del 15 de julio de 2013, más conocida como la Ley del Mercurio, exigió el requisito de licencia ambiental para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con el funcionamiento de las nuevas plantas de beneficio de oro, sin embargo no definió la autoridad ambiental competente de su conocimiento, lo cual requiere ser reglamentado a efecto de que proceda su aplicación.

Se trata de contratos formales, que sólo se entienden perfeccionados con el Registro Minero<sup>40</sup> y se celebran por un término de 30 años prorrogables<sup>41</sup> para llevar a cabo, por cuenta y riesgo del particular, las actividades mineras listadas arriba dentro de una zona determinada. Éstos dan vía libre al particular para iniciar actividades de exploración, aunque para iniciar la fase de construcción y montaje se requiere, según los términos del contrato modelo de concesión<sup>42</sup> y el Código de Minas<sup>43</sup>, la obtención de la licencia ambiental ante la autoridad competente y su presentación ante la ANM<sup>44</sup>, además de un Plan de Trabajos y Obras para desarrollar el proyecto minero<sup>45</sup>.

### 2.2.1. Contrato de concesión otorgado mediante procesos de selección objetiva (rondas mineras y áreas estratégicas mineras)

De acuerdo con la orden emitida en el PND<sup>46</sup>, actualmente la Vicepresidencia de Promoción y Fomento de la Agencia Nacional de Minería tiene la competencia de definir las áreas con potencial minero y de adelantar los procesos de selección objetiva<sup>47</sup> para la adjudicación<sup>48</sup> pública<sup>49</sup> de contratos de concesión especial<sup>50</sup>, que asegure que los títulos se otorguen al proponente que ofrezca mejores contraprestaciones al estado colombiano.

Las áreas estratégicas mineras sólo pueden contener áreas libres<sup>51</sup> del territorio nacional que (i) tengan potencial minero para la exploración y explotación de

---

<sup>40</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 50.

<sup>41</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 70 y 77.

<sup>42</sup> Agencia Nacional de Minería, Resolución 420 de 2013.

<sup>43</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 85.

<sup>44</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 85..

<sup>45</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 85; Ministerio de Minas y Energía, Términos de referencia, Los trabajos de exploración (LTE) y programa de trabajos y obras (PTO) para materiales y minerales distintos del espacio y fondo marino, p. 6.

<sup>46</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2010-2015 (Ley 1450 de 2011), artículo 108.

<sup>47</sup> Este proceso se regirá por la Ley 80 de 1993 y por las reglas propias de los términos de referencia fijados por la Agencia Nacional de Minería según lo dispone el artículo 108 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2015 (Ley 1450 de 2011).

<sup>48</sup> Las autoridades mineras, al momento de escribir este texto analizaban la mejor forma de suscribir estos contratos especiales. La discusión gira en torno a dos posibilidades: (i) utilizar el modelo de contrato de concesión establecido por la misma agencia que es utilizado actualmente, añadiendo variaciones propias a las reservas mineras estratégicas; o (ii) crear un modelo de contrato propio de contrato especial por concesión de áreas de reservas mineras estratégicas.

<sup>49</sup> Decreto 4143 de 2011, artículo 17.

<sup>50</sup> Es un contrato de concesión igual a los demás pero es especial por su proceso de adjudicación objetiva. Es el nombre que le dio la ley 1450 de 2011.

<sup>51</sup> El artículo 1 del Decreto 935 de 2013 establece que es libre y puede ser ofrecida a proponentes y/o solicitantes, bien sea porque nunca ha sido objeto de propuestas o solicitudes anteriores o porque habiendo sido afectada por un título, solicitud o propuesta anterior, éstos ya no se encuentran vigentes y han transcurrido treinta (30) días después de quedar en firme los actos administrativos de la autoridad minera o la sentencia ejecutoriada que implique tal libertad. Pero además la ANM excluye también las áreas o zonas especiales para evitar el traslape de figuras. Así, quedan fuera de las AEM las zonas mineras indígenas o de comunidades negras (Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículos 122, 131 y 134) y las zonas de reserva especial del artículo 31 del Código de Minas.

minerales estratégicos<sup>52</sup> o (ii) queden libres a consecuencia de la terminación del título minero<sup>53</sup> en los que existan yacimientos promisorios de minerales estratégicos<sup>54</sup>.

A raíz de la obligación de declarar áreas estratégicas mineras, desde inicios de 2014 la ANM ha venido desarrollando una estrategia social que permita prevenir, mitigar y atender las crisis o conflictos sociales que surjan por el desarrollo del sector minero, así como potenciar y propiciar la construcción de relaciones duraderas y de confianza entre los diferentes grupos de interés<sup>55</sup>. La estrategia se divide en tres líneas de acción: prevención, atención y construcción de relaciones (o fidelización). La primera propone como eje central el diálogo anticipado entre el gobierno central y el gobierno local y su población.

El plan de la ANM consiste en que, cuando el área es declarada como reserva estratégica minera, las autoridades nacionales establezcan líneas de comunicación que entreguen toda la información relevante a los gobiernos locales, para que conozcan la dinámica del sector y puedan dialogar directamente con el gobierno nacional sobre sus posiciones frente a los proyectos y sus impactos, e intercambiar puntos de vista. Al final, se trabaja con la población local para informarla.

En cuanto a la línea de atención de crisis sociales ya existentes o anunciadas, la ANM adelanta acercamientos dentro de espacios de concertación como las mesas permanentes de diálogo, que congregan a diferentes actores como pequeños mineros, mineros en proceso de formalización y comunidades étnicas.

Finalmente, la línea de acción para la fidelización de la población<sup>56</sup> revela con mayor énfasis el enfoque de gobernabilidad con que se ha diseñado y gestionado los espacios de participación en el sector minero. En ninguno de ellos se pretende encontrar puntos de encuentro para variar las decisiones administrativas. Su objetivo es, más bien, facilitar la captación del público fortaleciendo las convicciones de los afines a las ideas de desarrollo promovidas por el gobierno central, y reconvirtiendo o reconduciendo las posibles reacciones adversas o de resistencia para permitir que los proyectos se lleven a cabo con el menor nivel posible de disidencia social.

Paralelamente, dentro de la estrategia social se busca incluir en los contratos de concesión el Plan de Gestión Social (PGS), un instrumento de gestión sistemática y continua que busca encaminar la actividad de impacto social llevada a cabo por el

---

<sup>52</sup> Según la exposición de motivos de la Resolución 180102 de 30 de enero de 2012 del Ministerio de Minas y Energía, un mineral es estratégico debido a su importancia y demanda mundial; y fueron establecidos con el fin de promover el desarrollo de la minería bajo un concepto de aprovechamiento racional, técnico y responsable.

<sup>53</sup> De acuerdo al Código de Minas, la terminación de una concesión minera se puede dar por renuncia (artículo 108), mutuo acuerdo (artículo 109), vencimiento del término (artículo 110), muerte del concesionario (artículo 111), o caducidad (artículo 112).

<sup>54</sup> Decreto 1414 de 2013, artículo 1.

<sup>55</sup> Agencia Nacional de Minería, guía “Estrategia Social Pertinente y Sostenible del Sector Minero - Construcción de Relaciones duraderas y de confianza con el entorno”, páginas 1 y 8; Agencia Nacional de Minería, guía “Planes de Gestión Social – PGS”, páginas 1, 5 y 17; Entrevista a funcionarias del Ministerio de Minas y Energía, junio de 2014.

<sup>56</sup> Dentro de la cual la ANM proyecta habilitar programas de rendición de cuentas y acercamiento constante entre el Estado y actores locales.

sector minero en el territorio que afecta. Lo ideal para la ANM sería establecer la presentación del mismo como uno de los documentos indispensables del contrato de concesión a través del modelo único de contrato<sup>57</sup>. Sin embargo, en la actualidad la cláusula social que ha sido incluida sólo establece la obligación en cabeza del concesionario de llevar a cabo sus actividades de tal manera que promueva el desarrollo económico y social<sup>58</sup>.

Una vez un área es declarada como reserva minera estratégica, se celebran las rondas mineras, que son reuniones en que el gobierno expone las áreas que pretende concesionar revela información relevante sobre las mismas, y las oferta públicamente para que con esta información, los interesados en obtener una concesión minera presenten sus propuestas ante la ANM<sup>59</sup>.

### 2.2.2. Concesión de título por ventanilla minera<sup>60</sup>.

Este proceso, por su parte, es relativamente sencillo. Cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera puede presentar una propuesta para contrato de concesión minera en la página web<sup>61</sup> y hacer llegar los documentos de soporte al servicio geológico colombiano, a los grupos de trabajo regional o a las gobernaciones delegadas<sup>62</sup>. La ANM adelanta una evaluación técnica con distintos pasos dentro de los que se encuentra la realización de un estudio del área verificando las superposiciones existentes y definiendo el área libre susceptible de contratar<sup>63</sup>.

En todo caso, quien está interesado en presentar una solicitud asume varias cargas y luego si el título le es adjudicado debe cumplir varias obligaciones. Dentro de las cargas se encuentra la de adquirir el formulario o el PIN para acceder al Radicador Web mediante el cual se presenta la solicitud, debe informar si existe traslape con áreas especiales, excluidas o restringidas, debe presentar los mapas del área solicitada firmados por un ingeniero geólogo o por un geólogo acreditados, debe pagar un canon superficiario, entre otras. Y las obligaciones mínimas que debería estar en capacidad de cumplir un potencial concesionario son entre otras, la constitución de una póliza de garantía, el pago del canon superficiario durante las etapas de exploración,

---

<sup>57</sup> Agencia Nacional de Minería Resolución 420 de 2013.

<sup>58</sup> Agencia Nacional de Minería Resolución 420 de 2013, cláusula 7(1).

<sup>59</sup> Como se verá más adelante el Consejo de Estado ha instado a las autoridades a celebrar la consulta previa en el momento de la licitación pública. Tal vez lo correcto y más conveniente incluso para el Estado es realizarla durante la decisión de delimitación y declaración de las áreas estratégicas mineras.

<sup>60</sup> A pesar de que el Código de Minas sujeta la capacidad legal de celebrar contratos de concesión minera a las capacidades de contratación pública (capacidad jurídica, capacidad financiera y experiencia), la capacidad para solicitar un título minero puede ser acreditada con laxitud por personas naturales y otras formas asociativas tanto nacionales como extranjeras. La falta de rigor para determinar capacidad y solidez de quien solicita títulos produjo una demanda masiva de los mismos. Así se creó la ventanilla de solicitudes mineras, figura que toma su nombre del acto de radicación de la documentación necesaria para una solicitud.

<sup>61</sup> La ANM publicó su ABECÉ “El Nuevo Radicador Web” para guiar a los usuarios en el manejo del procedimiento electrónico.

<sup>62</sup> Por el momento sólo existe la de Antioquia, aunque la mesa minera del chocó logró que ANM abriera una oficina en Quibdó para acercar los servicios a la zona.

<sup>63</sup> Especialmente tiene en cuenta la resolución 761 de 2013 de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que adopta la cartografía de las zonas de reserva temporal de acuerdo con lo ordenado por el Decreto 1374 de 2013 que define los parámetros para declarar esas zonas excluidas de la minería.

construcción y montaje; presentar el Programa de Trabajos y Obras y obtener la licencia ambiental, para poder empezar la etapa de construcción y montaje y la de exploración, el pago de las multas y de la caducidad del contrato entre otras.

La importancia de describir estos requisitos formales radica en que ellos no varían en casi nada para ninguno de los procedimientos especiales de los que pueden favorecerse las comunidades étnicas y al final de los cuales se supone que podrían acceder a un título minero.

Estos procedimientos especiales son de dos tipos:

(i) Los derivados de la constitución de una zona de reserva especial<sup>64</sup> cuya finalidad es la legalización de comunidades mineras tradicionales mediante contratos especiales de concesión, que son títulos mineros iguales a los demás excepto porque no deben pagar canon superficiario y porque observando el principio de realidad, se entiende que si ya llevan más de cinco años ininterrumpidos (muchas veces décadas completas) explotando el área, no tiene sentido exigir la etapa de exploración.

(ii) Los que se otorgan como consecuencia del ejercicio del derecho de prelación del que son titulares pueblos indígenas y negros, y que procede siempre que un tercero solicita una concesión minera en una zona minera indígena o de comunidades negras.

### 2.2.3. Zonas mineras indígenas o de comunidades negras<sup>65</sup>

El Código de Minas dispone que es competencia de la autoridad minera señalar y delimitar con base en estudios técnicos y sociales dentro de los territorios indígenas<sup>66</sup> y de comunidades negras<sup>67</sup>, zonas mineras indígenas (ZMI) o de comunidades negras (ZMCN)<sup>68</sup> según corresponda.

El propósito declarado de estas zonas es proteger por razones culturales, sociales y económicas a las comunidades étnicamente diferenciadas permitiendo que, una vez declarada la zona, ellas tengan derecho de prelación<sup>69</sup> en la concesión de cualquier título minero en esa área.

Inicialmente el procedimiento se previó diferente para indígenas y para comunidades negras<sup>70</sup> de manera que el Ministerio de Minas declaraba de oficio las ZMI, con base en estudios técnicos costeados por la entidad. Al contrario, las ZMCN eran declaradas solo a solicitud de parte. Después de una sentencia de la Corte Constitucional que ordenaba la consulta previa de las declaratorias de ZMI, el Ministerio de Minas unificó el proceso. Actualmente es competencia de la ANM, quien declara ambos tipos de Zonas únicamente a solicitud de parte, desplazando la carga del pago de los estudios

<sup>64</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 31.

<sup>65</sup> Para un diagrama esquemático de este proceso, ver anexo 6.

<sup>66</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 122.

<sup>67</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 131.

<sup>68</sup> También existen las zonas mineras mixtas (Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 134) pero no hay ninguna declarada actualmente según información del Registro Minero de la ANM.

<sup>69</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículos 214 y 133.

<sup>70</sup> Tema que, sin duda, habría dado para una declaratoria de inconstitucionalidad por violación al principio de igualdad, pero nunca se estudió el asunto y el proceso se unificó en la práctica.

técnicos a las comunidades interesadas, lo que, en principio parecería culturalmente inadecuado e incluso constitucionalmente desproporcionado.

Una vez declarada la ZMI o ZMCN como se dijo, las comunidades adquieren el derecho de prelación, que pueden ejercer siempre que un tercero solicite la concesión de un título minero en un área que se traslapa con la zona. El proceso para el ejercicio del derecho es el siguiente:

Una vez ANM recibe la solicitud de concesión de un área que se encuentra dentro de una ZMI o ZMCN, comunica el hecho a los representantes de la comunidad por intermedio del Ministerio del Interior. Este Ministerio debe notificar personalmente a las autoridades étnicas, de manera que puedan ejercer su derecho de prelación en treinta días contados a partir de esa notificación<sup>71</sup>.

El derecho de prelación se hace efectivo mediante la presentación en forma y a tiempo de una solicitud de concesión por parte de los representantes de la comunidad titular de la ZMI o ZMCN, para que la ANM pueda otorgarles el título de manera preferente. Pero deben cumplir todas las condiciones objetivas exigidas por la ley, pues no existen para este caso títulos diferenciados.

Así pues, si después de notificarse personalmente, el representante de la comunidad no ejerce en tiempo su derecho de prelación o no cumple con las condiciones mínimas para ser concesionaria del título, la ANM lo adjudicará al que lo solicitó primero, quien tendrá la obligación de celebrar una consulta previa en el momento oportuno<sup>72</sup>.

Adicionalmente, la constitución de una Zona Minera Indígena permite que la autoridad indígena<sup>73</sup> delimite los lugares que no pueden ser objeto de exploraciones y explotaciones mineras por tener especial significado cultural, social y económico para la comunidad<sup>74</sup>. Esta disposición ha sido muy discutida por los pueblos indígenas, que la consideran una medida arbitraria porque revela que únicamente está permitido proteger los sitios sagrados si se encuentran en áreas de ZMI, cuando lo cierto es que los lugares sagrados o de alto valor cultural tienen las mismas características dentro o fuera de una de esas Zonas. En consecuencia, el principio de igualdad ante la ley resulta vulnerado en contra de todas aquellas comunidades indígenas cuyos territorios extendidos y sitios sagrados no se encuentran dentro de los límites de una ZMI<sup>75</sup>.

#### 2.2.4. Zonas de reserva especial<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> Decreto 396 de 2013, artículo 2.

<sup>72</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículos 121 y 122; Decreto 2820 de 2010, artículo 15.

<sup>73</sup> Ésta es una de las medidas que constituyen un agravio diferencial entre indígenas y comunidades negras, pues el código no dispuso ese derecho en ZMCN. Se trata de una clara discriminación que no supera el más laxo test de igualdad.

<sup>74</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 127.

<sup>75</sup> Esto sin contar con que en esta asunto también se desconoce el derecho a la igualdad ante la ley, de los pueblos negros, afrodescendientes, palenqueros o raízales, porque el código no habilita esta definición de sitios en las ZMCN

<sup>76</sup> Para un diagrama esquemático del proceso de declaración de estas zonas y de formalización de los mineros tradicionales informales, ver anexo 7.

El Plan Nacional de Desarrollo ordenó al Gobierno Nacional diseñar políticas diferenciadas para manejar o enfrentar la minería ilegal<sup>77</sup>, la informal<sup>78</sup> y la tradicional<sup>79</sup>.

Los planes de confrontación de la minería ilegal se han asumido como un asunto netamente policivo sobre el que no tiene competencia alguna la autoridad minera. La coordinación de las políticas públicas en esta materia está en cabeza del Ministerio de Defensa bajo importantes niveles de reserva, pues se trata de un sector de la economía sumergida que resulta imbricado íntimamente con las dinámicas del conflicto armado.

El problema radica en que no todos los mineros ilegales son del mismo tipo ni del mismo tamaño, por lo que se está consolidando unidad presidida por el Ministerio de Defensa, bajo el nombre de Unidad Contra la Minería Ilegal en Colombia (UNIMIC) que opera en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, ANM y el Departamento para la Prosperidad Social. El objetivo es diseñar políticas diferenciadas de acuerdo con las diversas realidades que rodean ese fenómeno.

En cambio, la política pública para combatir y manejar la minería informal no es policiva sino minero ambiental. Demanda altas dosis de coordinación administrativa, tal como lo diagnosticó la política pública para la formalización minera<sup>80</sup>. En el plan de acción se prevé la creación de una mesa de coordinación interinstitucional que formulará un programa de esquemas de incentivos no financieros para la formalización y uno para mejorar los procesos de formalización. Además la política incluye programas de capacitación para la formalización minera mediante acuerdos, convenios o contratos con terceros<sup>81</sup>.

Pero para lo que aquí interesa la forma más importante de formalización es la que se desprende del artículo 31 del código de minas, que prevé que el gobierno nacional por motivos de orden social o económico, de oficio o por solicitud de la comunidad, en aquellas áreas en que existan explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las que temporalmente no se admitirán nuevas solicitudes.

Después de realizar los estudios, el gobierno adjudica las concesiones a las comunidades mineras tradicionales mediante un título que no les exige la etapa de

---

<sup>77</sup> Que según el Glosario Técnico Minero (Decreto 2191 de 2003) “es la minería desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la ley. También incluye trabajos y obras de exploración sin título minero. Incluye minería amparada por un título minero, pero donde la extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia”.

<sup>78</sup> La minería informal no es necesariamente ilegal, es decir su característica definitiva no es la ausencia de título minero sino la ausencia de registros contables. Así pues, aunque un minero ilegal seguramente será también informal, la categoría de ilegalidad subsume a la de informalidad.

<sup>79</sup> De acuerdo con el artículo 257 del Código de Minas, las explotaciones tradicionales son aquellas áreas en las cuales hay yacimientos de minerales explotados tradicionalmente por numerosas personas vecinas del lugar y que por sus características y ubicación socioeconómica, sean la única fuente de abastecimiento regional de los minerales extraídos.

<sup>80</sup> Ministerio de Minas y Energía, *Documento de propuesta: Política Nacional para la formalización de la minería en Colombia*, mayo de 2014.

<sup>81</sup> como el que ya se ha celebrado con la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

exploración ni la de construcción y montaje, sino que les permite continuar legalmente con la explotación.

Dado que las autoridades mineras han entendido que no se pueden traspasar figuras de protección, estas zonas de reserva especial no pueden declararse sobre territorios étnicos constituidos. Esta restricción perjudica a los pueblos indígenas y negros con territorio titulado, porque en su caso sólo procede la medida de las ZMI y ZMCN cuyo nivel de garantía para sus derechos deja mucho que desear frente al de la formalización por vía de las ZRE.

### 3. La constitución ambiental y el reto minero

La Constitución Política de 1991, reconoce el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano y de participar en las decisiones que puedan afectarlas. Así mismo, consagra el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.<sup>82</sup>

El Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución<sup>83</sup>, y con especial responsabilidad en la medida en que es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables<sup>84</sup>. Su condición de propietario lo autoriza explotar esos recursos del subsuelo en los territorios indígenas y de comunidades negras, siempre que lo haga sin desmedro de su integridad cultural, social y económica. Así, los representantes de las esos pueblos y comunidades tienen derecho a participar en las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación.

Ahora bien, para que el Estado reciba una contraprestación económica por la explotación de los recursos naturales no renovables, el constituyente primario creó el Sistema General de Regalías<sup>85</sup>, pero le otorgó la competencia al legislador para determinar las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables, la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de dicha explotación, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios<sup>86</sup>.

En cumplimiento de la primera facultad constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 99 de 1993, que crea el Ministerio del Medio Ambiente<sup>87</sup>, reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y dicta otras disposiciones.

Esa ley define los principios generales para la política ambiental colombiana<sup>88</sup> que no sólo concedió protección especial al manejo de las zonas de nacimiento de aguas y

---

<sup>82</sup> Artículo 79 de la C.P. de 1991.

<sup>83</sup> Artículo 80 de la C.P. de 1991.

<sup>84</sup> Artículo 332 de la C.P. de 1991.

<sup>85</sup> Regulado por la Ley 1530 de 2012 y por el Decreto Ley 4923 de 2011.

<sup>86</sup> Artículo 360 de la C.P. de 1991, modificado por el art 1º del Acto Legislativo 005 de 2011.

<sup>87</sup> Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

<sup>88</sup> Enumerados en los numerales 4, 10, 12 y 13 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993, dentro de los que se destacan los siguientes: La biodiversidad del país por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible // Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. //La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. //El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.// Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional

acuíferos, sino que instituyó los mecanismos de participación de la sociedad civil en la protección, recuperación y manejo ambiental del país, que veremos más adelante.

---

Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

### 3.1. Licencias ambientales

El Estudio de Impacto Ambiental que es la base para la solicitud de una licencia ambiental debe ser socializado con las comunidades vecinas afectadas<sup>89</sup>, y si se generan impactos sobre derechos de pueblos indígenas o comunidades negras, debe ser sometido a consulta previa<sup>90</sup>.

La ley establece que la licencia ambiental es una autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de todos los requisitos en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada. El incumplimiento de las condiciones de la licencia habilita a la autoridad ambiental a revocarla o suspenderla<sup>91</sup>.

Es obligatoria cuando la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje<sup>92</sup>

En materia minera las licencias ambientales para actividades de explotación son otorgadas por la Corporación Autónoma Regional, sin perjuicio de la competencia privativa del Ministerio del Medio Ambiente, por medio de la ANLA, para proyectos de **gran minería**<sup>93</sup>. Pero, en todo caso, la etapa de prospección se realiza de manera libre, y la de exploración solo con el título y apenas siguiendo las guías minero ambientales de exploración<sup>94</sup>.

En este punto, es clave tener en cuenta que el Decreto 2041 de 2014 ha sido el producto de múltiples modificaciones reglamentarias tendientes a restringir o limitar la función de las licencias ambientales<sup>95</sup>. Por ejemplo, tuvimos modificaciones reglamentarias tendientes a suprimir el proceso de evaluación ambiental previa. Se abrió la posibilidad de presentar el Documento de Evaluación y Manejo Ambiental (DEMA) similar al Plan de Manejo Ambiental que permitiera iniciar un proyecto, como sucedió con el Decreto 883 de 1997, pero fue declarado nulo por el Consejo de Estado.

---

<sup>89</sup> la participación de las comunidades vecinas sólo se garantiza con el deber de información por parte del particular que elabora el EIA, quien conserva el derecho de incluir o no los aportes de las comunidades

<sup>90</sup> Ley 99 de 1993 Artículo 15 del Decreto 2820 de 2010. Los compromisos protocolizados en la consulta previa harán parte de la licencia ambiental.

<sup>91</sup> Artículo 62 de la Ley 99 de 1993.

<sup>92</sup> Artículos 49 y 50 de la Ley 99 de 1993, reglamentado por el Decreto 1753 de 1994 y por el Decreto 1728 de 2002.

<sup>93</sup> Artículo 52 de la Ley 99 de 1993 y parágrafo del artículo 3º del Decreto 2041 de 2014.

<sup>94</sup> Expedida por el Ministerio de Minas y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>95</sup> En efecto, han sido cinco las normas fundamentales en la reglamentación del procedimiento para otorgar las licencias ambientales: el Decreto 1753 de 1994; el Decreto 1728 de 2002, el Decreto 1180 de 2003, el Decreto 1220 de 2005 y el decreto 2820 de 2010 recientemente derogado en su integridad por el 2041 de 2014. Esta última derogación se produjo pese a que el decreto estaba bajo estudio de constitucionalidad en el Consejo de Estado.

Concretamente, el Decreto 2041 de 2014, establece que para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos, la autoridad ambiental competente otorgará una licencia ambiental de carácter global, que abarque toda el área de explotación que se solicite<sup>96</sup>.

Dice el Decreto que la Licencia Ambiental Global para la explotación minera, comprende las siguientes etapas:

- Construcción
- Montaje
- Explotación
- Beneficio<sup>97</sup>
- Hasta la etapa de transporte interno de los correspondientes minerales o materiales.

Por lo tanto, no es necesario solicitar licencia ambiental para etapas anteriores a la construcción del proyecto de explotación minera, como para la etapa de exploración minera. La etapa de exploración se encuentra regulada a través del establecimiento de unas pautas mineras y ambientales muy débiles que no responden a los estándares internacionales ambientales. Son manuales que si no se acompañan de normas obligatorias, podrían ser incompatibles con los deberes constitucionales de protección del ambiente y con el principio de precaución ambiental<sup>98</sup>.

El acto administrativo en virtud del cual se otorga una licencia ambiental debe contener los requisitos de ley<sup>99</sup>, y cualquier modificación, cesión, integración, pérdida de vigencia de la licencia ambiental, y cesación del trámite de licenciamiento ambiental, se encuentra regulado en el Título V del Decreto 2041 de 2014<sup>100</sup>. Pero, adicionalmente, la ANM debe autorizar de manera previa las cesiones e integración de licencias ambientales de proyectos mineros<sup>101</sup> que se soliciten ante la instancia ambiental competente<sup>102</sup>.

---

<sup>96</sup> Artículo 4° del Decreto 2041 de 2014.

<sup>97</sup> La licencia ambiental cubrirá la etapa de Beneficio sólo si el titular lo incluye dentro del EIA como parte del contrato. De lo contrario puede adelantarse esa actividad al margen de la licencia aunque sea parte del mismo proyecto. Esta es una de las aristas del licenciamiento que la Unidad Contra la Minería Criminal en Colombia evalúa modificar con el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía.

<sup>98</sup> En efecto, la Guía minero ambiental de Exploración es una herramienta de consulta y orientación conceptual y metodológica para mejorar la gestión, manejo y desempeño minero-ambiental, que en ningún caso se acerca a las obligaciones que puede contener una licencia ambiental propiamente dicha, además de que no es vinculante.

<sup>99</sup> Decreto 2041 de 2014, Artículo 28

<sup>100</sup> Cualquier persona puede solicitar la declaración de estado de trámite de un proyecto sujeto a Licencia Ambiental ante la autoridad ambiental competente, artículo 51 del Decreto 2041 de 2014.

<sup>101</sup> Artículos 34 y 35 del Decreto 2041 de 2014.

<sup>102</sup> Literal g del artículo 36 del Decreto 2041 de 2014.

### 3.2. Mecanismos de participación ciudadana en trámites ambientales

La Ley 99 de 1993, adoptó tres mecanismos de participación ciudadana dentro de los trámites para la obtención de permisos o licencias ambientales:

(i) **Intervención directa de cualquier persona en las actuaciones administrativas AMBIENTALES**<sup>103</sup> para permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

(ii) **Las Audiencias Públicas Ambientales**<sup>104</sup> que pueden celebrarse siempre que se desarrolle o pretenda desarrollarse una obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y para la cual se exija permiso o licencia ambiental<sup>105</sup>. Estas audiencias tienen por objeto<sup>106</sup> dar a conocer las licencias, permisos o concesiones ambientales; o la existencia de un proyecto, obra o actividad; y los impactos que pueda generar, junto con las medidas de manejo. Pero también tienen el objeto de recibir opiniones, informaciones y documentos que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas

En general, las APA deben celebrarse antes de la expedición del acto que ponga término a la actuación administrativa y después de haber presentado el EIA. Las APA pueden celebrarse con ocasión de la bien sea para la expedición, la modificación o la cancelación de un permiso o licencia ambiental. Sin embargo, la Ley 685 de 2001 (CM), establece que para el caso de proyectos mineros sólo es viable celebrarlas cuando se solicita el aprovechamiento de recursos renovables, lo cual limita injustificadamente el derecho de participación ambiental frente a las demás actividades mineras capaces de generar impactos socio-ambientales. También es posible celebrar una audiencia pública durante la ejecución (seguimiento y control) de una obra que haya requerido permiso o licencia ambiental, cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos exigidos para su otorgamiento o de las normas ambientales vigentes.

En cualquier caso, el derecho a intervenir en las audiencias se encuentra regulado a favor del peticionario, los interesados, las autoridades competentes, expertos, organizaciones sin ánimo de lucro y para quienes se hayan registrado con anterioridad a través de escritos pertinentes al debate, lo que limita el mecanismo de participación ciudadana con un criterio de élite que sin duda alguna no superaría un test de proporcionalidad, a menos que se admita que no se trata de un mecanismo de participación en las decisiones ambientales, sino de un espacio para la visibilización de posiciones sin más efecto que el de ser escuchado en un foro semi-cerrado.

---

<sup>103</sup> Artículo 69 de la Ley 99 de 1993.

<sup>104</sup> La celebración de audiencias públicas se puede solicitar por los entes de control, las autoridades ambientales, los entes territoriales o mínimo cien (100) personas o tres (3) entidades sin ánimo de lucro. Es decir que las audiencias públicas ambientales como mecanismo de participación ciudadana están limitadas por un topo mínimo muy significativo de personas.

<sup>105</sup> El Artículo 72 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 330 de 2007, "*Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales y se deroga el Decreto 2762 de 2005*"

<sup>106</sup> Artículo 2º del Decreto 330 de 2007.

De hecho, no hay duda de que es esa última la naturaleza de ese espacio, pues si bien se pueden recibir las informaciones y pruebas que se consideren conducentes, lo cierto es que no se permiten interpelaciones, ni interrupciones de ninguna índole durante el desarrollo de las mismas<sup>107</sup>. Como mucho podría entenderse como un foro informativo y de recepción directa de peticiones, quejas y reclamos para el análisis de la autoridad ambiental.

En todo caso, la existencia de las audiencias públicas no agota el derecho de los ciudadanos a participar mediante otros instrumentos en la actuación administrativa correspondiente, dejando abierta la posibilidad de acudir ante la instancia ambiental a través de otros instrumentos como la intervención directa en los trámites que pueden ser de conocimiento público. Pero a la vez, esa misma norma faculta a la autoridad ambiental a rechazar la solicitud de audiencia pública ambiental, dejándole un margen de discrecionalidad que no está lejos de vulnerar el principio de legalidad de la función administrativa.

**(III) LA CONSULTA PREVIA** a favor de comunidades étnicas, que opera en materia minera para la explotación de los recursos naturales en aras de preservar su integridad cultural, de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional<sup>108</sup>. Como puede observarse, para las etapas anteriores (exploración<sup>109</sup>) la ley no exige desplegar el proceso consultivo, lo cual deja sin posibilidad de reclamo las afectaciones directas que puedan sufrir las comunidades étnicas por la ejecución de estas actividades.

Dada la amplitud del concepto de afectación directa, sigue siendo curioso que las autoridades del sector minero entiendan que sólo se realiza consulta previa del EIA o de la licencia ambiental, reduciendo las garantías de los derechos de los pueblos indígenas en la misma medida en que han sido reducidas las competencias de control y sanción de las autoridades ambientales en las diversas etapas y actividades mineras distintas de las de construcción, montaje y explotación.

Es cierto que el propio convenio 169 de la OIT declara que la consulta previa se activa frente medidas legislativas o administrativas capaces de impactarlos de manera directa. En principio se entendió que la primera medida administrativa referente a los impactos de un proyecto minero era la licencia ambiental. A esto se suma la convicción muy arraigada dentro del sector minero de que la exploración no genera impactos y que si los genera son tan mínimos que no pueden ser percibidos. En consecuencia, de manera casi generalizada, autoridades y empresas del sector, siguen pensando que sólo debe adelantarse la consulta previa en el marco del trámite para la expedición de una licencia ambiental.

---

<sup>107</sup> Decreto 2762 de 2005

<sup>108</sup> Artículo 76 de la Ley 99 de 1993.

<sup>109</sup> Además, como la prospección ni siquiera necesita título ni otro acto administrativo, también queda exenta de la obligación de garantizar consulta previa o cualquier otro mecanismo de participación ciudadana

## 4. La constitución étnica en clave minera

### 4.1 ¿Por qué merece la pena leer la constitución étnica en clave de minería?

La gradual pérdida de control sobre las tierras, territorios y recursos naturales indígenas ha sido una de las mayores preocupaciones a nivel mundial y se conecta de forma directa con la preocupación por la destrucción de ecosistemas, la consiguiente degradación de las economías de subsistencia y el deterioro de la salud de los pueblos. Todos estos pechos han sido relacionados con las industrias extractivas que han generado contaminación de aguas, terrenos, reducción de flora y fauna, además de afectaciones graves a las estructuras sociales y culturales de los pueblos, que terminan dentro del área de impacto de un proyecto. Esos pueblos, con ocasión de la presencia de proyectos mineros, terminan ocupados por gentes extrañas<sup>110</sup> y permanentemente cuestionados desde parámetros de pobreza ajenos a sus estándares de dignidad<sup>111</sup>.

El resquebrajamiento de la cohesión social y de sus estructuras tradicionales de autoridad ha sido un impacto que se ha agravado conforme han ido aumentando las actividades extractivas, que de una parte enfrentan a miembros de la misma comunidad por anunciados beneficios materiales de los proyectos, de otra convierten sus hábitats en campos armados con presencia de agentes de seguridad pública<sup>112</sup> o privada al servicio del proyecto o también de actores ilegales que buscan apaciguar la oposición cultural de pueblos enteros; y finalmente modifican radicalmente aspectos culturales como el idioma o los referentes ancestrales de conducta<sup>113</sup>.

Se trata de impactos que afectan de manera directa los derechos de los pueblos indígenas y tribales y que por eso se convierten en una perspectiva relevante para revisar la forma en que el Estado diseña y gestiona las instituciones para atender los derechos de sus pueblos étnicamente diferenciados.

---

<sup>110</sup> “En Colombia la llegada de las industrias extractivas a las zonas indígenas parece haber provocado una infiltración en los territorios indígenas de traficantes de drogas y guerrilleros, además de una militarización de esos territorios”. Informe Anual, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/18/35, 11 de julio de 2011, párrafo 36.

<sup>111</sup> Informe Anual, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/18/35, 11 de julio de 2011. Los hechos que el Relator incluye en este informe son producto de un estudio amplio de datos entregados por los Estados, analistas, empresas, académicos y pueblos indígenas del mundo entero.

<sup>112</sup> Este ha sido el caso, muy discutido, del territorio Wayú por el que pasan gasoductos o en donde hay grandes minas a cielo abierto.

<sup>113</sup> Informe Anual, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/18/35, 11 de julio de 2011, párrafos 37-39. En este sentido, también puede verse el caso resuelto por la sentencia T-129 de 2011 de la Corte Constitucional.

Frente a esos impactos, el entendimiento rígido y separado de los ordenamientos sectoriales<sup>114</sup> ha generado descoordinación administrativa<sup>115</sup> e ineficiencia en la garantía de los derechos<sup>116</sup>, pues no solamente impide una comprensión integral de los problemas, sino que en consecuencia produce políticas fraccionadas y soluciones jurídicas aisladas que invisibilizan la complejidad de las situaciones y anulan toda opción de ofrecer soluciones sustanciales y sostenibles.

En esta parte del documento se intentará visibilizar las uniones necesarias entre el ordenamiento minero y el ambiental a partir de la lógica de la participación diferenciada de los pueblos étnicos, por una parte. Y por otra, se hará especial énfasis en la necesidad de tener en cuenta aquellos espacios desde donde se han forjado los más importantes cambios de perspectiva de las políticas públicas: la movilización social y sus encuentros con las instituciones.

## 4.2 Constitución étnica revisada desde la Consulta Previa

Sin duda, los derechos de los pueblos indígenas no se reducen al de la Consulta Previa. En efecto, la constitución étnica tiene tres grandes pilares: el derecho a la autodeterminación y el autogobierno, el derecho al territorio y el derecho a la Consulta Previa. Pero lo cierto es que la historia de éste último y las tensiones que revela su ejercicio permiten visibilizar varios puntos: (i) su esencia es participativa, (ii) el énfasis de cualquier estrategia de incidencia étnica en las políticas públicas pasa por revisar las opciones que ofrece el derecho a la consulta previa, y (iii) su verdadera eficacia depende de que su ejercicio permita la protección de los derechos conquistados por los pueblos en lógica de autodeterminación y territorialidad.

### 4.2.1 Mapa jurídico de la constitución étnica (en clave de minería)

Como es sabido, en Colombia no existe una norma, o un conjunto de ellas ordenado en un código, que regule de manera explícita e integral la figura de la Consulta previa. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha servido para llenar ese vacío y para integrar distintas previsiones normativas dispersas. Esa jurisprudencia bebe de las normas constitucionales y del bloque de constitucionalidad<sup>117</sup> compuesto por el

---

<sup>114</sup> Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), Plan Nacional de Ordenamiento Minero (Resolución 256 de 2014).

<sup>115</sup> Concejo Nacional de Política Económica y Social, Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos-PINES.

<sup>116</sup> El nivel de protección de los derechos depende en primera medida de la gestión de la administración y sólo en última instancia del funcionamiento de la rama judicial. En ese sentido, ver: Pisarelo, Gerardo (2007). *Los Derechos Sociales Y Sus Garantías: Elementos Para Una Reconstrucción* (2007). Madrid: Editorial Trotta.

<sup>117</sup> El bloque de constitucionalidad es el conjunto de normas de rango constitucional conformado por los artículos de la Constitución y los tratados o convenios de derechos humanos o derecho internacional humanitario, entendidos de forma integral y de acuerdo con las sentencias o pronunciamientos emitidos por sus intérpretes autorizados.

Convenio 169 de la OIT (adoptado en el derecho interno mediante la ley 21 de 1991) interpretado en concordancia con la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas de 2007, la Convención Americana de Derechos Humanos y las sentencias de la Corte IDH, y el derecho blando que ilumina la interpretación de esos instrumentos internacionales y que es producido en el sistema universal por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Relator de para los Derechos de los Pueblos Indígenas de esa misma organización y por los Comités de Expertos de la OIT; y en el sistema regional por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por su Relator para los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En Colombia se ha entendido como un mecanismo de participación adecuado culturalmente, cuyo objeto es garantizar que estos pueblos puedan defender sus propias opciones de desarrollo sobre los territorios de los que depende su pervivencia física y cultural. Es decir que la participación se extiende a las decisiones capaces de afectar, no solamente los territorios que el Estado les ha titulado o aquéllos en donde están sus asentamientos físicos, sino todos aquellos que están relacionados ancestralmente con sus prácticas espirituales, con el ejercicio de su soberanía alimentaria, de su conocimiento ancestral, o con cualquier otra práctica cultural que haga parte de su identidad como grupo étnicamente diferenciado.

Así, si bien el sistema constitucional colombiano no alcanza el estándar deseado por el movimiento indígena en las discusiones de la OIT, sí se acerca mucho a demandas derivadas del derecho a la autodeterminación de los pueblos, mediante el reconocimiento de la consulta previa como vía para incidir efectivamente en cualquier decisión que afecte sus derechos y especialmente aquellos que protegen sus distintas relaciones culturales con el territorio ancestral.

En los últimos cinco años se han producido varias normas de distinto rango que salpican el ordenamiento de disposiciones dirigidas a diversos actores con intereses o responsabilidades públicas en materia de Consulta Previa. La más importante, tal vez, por su contenido es la Directiva Presidencial 10 de 2013, que define detalladamente los pasos que debe seguir la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior como gestora y rectora de los procesos de consulta, pero que, desde luego, no desarrolla el contenido del derecho ni tiene poder alguno de obligar a particulares o a los pueblos.

Sin embargo es una guía interesante para el sector privado porque sirve como mapa del proceso y permite a los particulares comprender el alcance de las responsabilidades que pueden ser exigidas al Estado como principal interlocutor de las comunidades en las consultas previas de sus proyectos, obras o actividades. Esta directiva recoge los estándares más exigentes de la Corte, pero como se acaba de decir, solamente regula el manejo gubernamental, logístico e interno del asunto, pues la naturaleza de la norma no permite más repercusión que esa<sup>118</sup>. Así, el marco general de procedimiento que propone la directiva es una estructura del proceso por etapas dentro de las cuales tienen lugar las distintas obligaciones estatales:

---

<sup>118</sup> Cualquier desarrollo de los contenidos o limitaciones del derecho a la consulta previa deberá hacerse por medio de una Ley Estatutaria.



Casi de la mano con esa directiva, se expidió el decreto 2613 de 2013 que adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa como mecanismo de coordinación entre las entidades públicas. Sin pretensión alguna de calificar la conveniencia o acierto de sus contenidos más controvertidos, lo cierto es que ese decreto indica los momentos en que el Gobierno Nacional entiende que deben solicitarse las certificaciones acerca de presencia de comunidades y aclara que para efectos de Consulta Previa, quien tiene la competencia de expedir esas certificaciones es el Ministerio del Interior.

De otra parte, la muy reciente Ley 1682 de 2013<sup>119</sup> conocida como nueva Ley de Infraestructura constituye un paso muy importante frente a la regulación de las obligaciones estatales generales en materia de consulta previa de proyectos que serán concesionados a particulares. El artículo 39 de esa norma dispone que “a partir del tercer año siguiente a la promulgación de la ley, como requisito previo a la apertura de los procesos de selección para la construcción de proyectos de infraestructura de transporte, la entidad pública estará obligada a contar con la viabilidad de una alternativa del proyecto aprobada por parte de la autoridad ambiental competente con base en estudios de prefactibilidad, haber culminado los Estudios de Factibilidad y haber concluido el proceso de consulta previa con la respectiva comunidad hasta su protocolización, si procede la misma”. Pero además, en el artículo 40, sin condiciones de plazo, se prevé que la entidad contratante es la responsable de los compromisos que se adquieran con las comunidades en los procesos de consulta previa.

Aunque se trata de una norma sectorial, esta ley de infraestructura es una clave relevante para las discusiones más álgidas que tienen lugar en el sector minero pues integra al ordenamiento positivo la advertencia de todos los organismos internacionales acerca de que las obligaciones referentes a la Consulta recaen en el Estado (que en la ley de infraestructura es llamado “entidad contratante”) y no en los particulares; y además acoge la jurisprudencia de la Corte Constitucional más disputada desde el Estado referente al momento adecuado para celebrar las consultas:

<sup>119</sup> Por la cual “se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”.

en las etapas de prefactibilidad y factibilidad, y en cualquier caso **antes** de celebrar los contratos de concesión de obras o proyectos. Esta última regla reitera, una vez más, que la responsabilidad de interlocución y celebración de la consulta con los pueblos es exclusiva del Estado.

Finalmente, más antigua que las ya comentadas, no es menos importante la norma contenida en el artículo 46 de la ley 1437 de 2011 por la que se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Esa norma, por primera vez en el Derecho colombiano, dispone expresamente las consecuencias sobre la validez de un acto administrativo expedido sin observar las exigencias derivadas del derecho a la consulta previa. En efecto, el nuevo código dispone que si la consulta es procedente y no se realiza dentro de los términos legales y constitucionales el acto administrativo será nulo. Eso quiere decir que cualquier decisión administrativa que no respete el derecho a la consulta previa (como requisito para su expedición) puede ser demandada ante la jurisdicción contencioso-administrativa por nulidad.

Esta norma, con o sin intención de sus redactores, abrirá una nueva discusión acerca de la procedencia de la tutela como mecanismo judicial definitivo para anular actos administrativos inconsultos, pues esa acción constitucional es subsidiaria. Esa discusión jurisdiccional terminará resolviéndose con una de estas soluciones: o se hará primar la tutela porque su eficacia en la protección inmediata de derechos fundamentales en riesgo inminente no es comparable con la de una acción de nulidad; o terminará por consagrarse la acción de tutela como un mecanismo transitorio de protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales siempre que esté en juego la legalidad de un acto administrativo inconsulto.

#### 4.2.2. Contenidos del derecho a la consulta previa especialmente relevantes para el problema minero<sup>120</sup>

##### **i) Qué activa la obligación de hacer una consulta previa**

Para lo que ahora interesa<sup>121</sup>, la consulta previa se activa siempre que haya de por medio una decisión estatal que autorice una obra, proyecto o actividad capaz de afectar a estos pueblos de forma directa. La afectación directa es una noción flexible que se incorporó en la jurisprudencia<sup>122</sup> en el año 2008 como criterio definitivo que activaría el deber de consultar, pero que ha sido definido con más precisión mediante decisiones concretas de la Corte Constitucional que han revelado su relación inescindible con el asunto de la territorialidad étnica.

---

<sup>120</sup> Conforme con la advertencia que se hizo a esta consultora en el sentido de que no hacía falta abarcar los temas básicos de la consulta, aquí sólo se incluirán aquellos que constituyen un asunto especialmente relevante para el sector minero.

<sup>121</sup> El objeto de este documento excluye el análisis de la consulta previa de normas y sólo abarcará los problemas de la consulta de obras, proyectos y actividades mineras.

<sup>122</sup> Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2008.

En cualquier caso, el impacto directo sobre los derechos de las comunidades activa la consulta previa independientemente de si supone efectos benéficos o perjudiciales, pues esa es una cuestión cuya determinación atañe a las comunidades<sup>123</sup>.

Para comprender la relación entre la noción de impacto directo y la territorialidad<sup>124</sup> vale la pena recordar que al principio de su jurisprudencia la Corte explicaba que la importancia de la territorialidad étnica se ve reflejada en la protección que brinda la Constitución a la propiedad colectiva<sup>125</sup>. En esos términos la Corte podía ofrecer referentes de fácil identificación para la cultura jurídica colombiana que, en la década de los noventa y en los primeros años de este siglo, todavía estaba fuertemente limitada por las lógicas civilistas. Pero esa referencia generó confusiones y afianzó nociones reductivas que sirvieron de soporte para afirmar que los únicos pueblos que podían ejercer el derecho a la consulta previa reconocido por el convenio 169 de la OIT eran aquellos que tuviesen territorio titulado en propiedad colectiva, bien por medio de la figura del resguardo en caso de los indígenas, o del título colectivo para el caso de las comunidades negras.

Así, por ejemplo, se presentaron casos en que las autoridades consideraban que los proyectos podían ser ejecutados sin consulta previa porque su área de influencia no se traslapaba con territorios titulados a pueblos indígenas o negros. Es el caso del Pozo Álamo 1, que se iba a realizar en un área que no estaba dentro del Resguardo del pueblo Barí, pero que era territorio sagrado<sup>126</sup>. Por eso, la Corte empezó a hacer explícito que la integridad de los pueblos depende de su relación con todos sus territorios, incluso con aquellos ubicados por fuera de los resguardos pero que revistieran importancia para su identidad cultural. Y que, ciertamente, la Consulta Previa debía adelantarse como garantía de esa integridad.

De hecho, en ese caso, la ampliación del concepto jurídico de territorio étnico llegó hasta el punto de incluir el criterio de *interés espiritual*. En efecto, la Corte advirtió que la delimitación de las tierras comunales de los grupos étnicos no pueden desconocer los intereses espirituales de los pueblos, como tampoco los patrones culturales sobre el derecho a la tierra, usos y conductas ancestrales.

Más o menos la misma línea se aplicó para resolver el caso de la construcción del Puerto Multirpropósito Brisa<sup>127</sup>. Los predios en donde se licenció la obra no estaban ubicados dentro de los límites de ninguno de los resguardos de la Sierra Nevada de Santa Marta, pero sí impactaba un sitio sagrado de los pueblos indígenas Arhuaco, Kogui y Wiwa. En ese caso la Corte ordena inaplicar el decreto 1320<sup>128</sup> aduciendo una

---

<sup>123</sup> Ver, entre otras: Corte Constitucional, Sentencia T-769 de 2009; Corte Constitucional, Sentencia T-547 de 2010.

<sup>124</sup> Cuya importancia radica en la relación de casi todos los derechos de los pueblos indígenas y tribales con sus territorialidades.

<sup>125</sup> Ver por ejemplo: Corte Constitucional, Sentencia T-380 de 1993; Corte Constitucional, Sentencia T-007 de 1995; Corte Constitucional, Sentencia SU-039 de 1997; Corte Constitucional, Sentencia T-955 de 2003.

<sup>126</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-880 de 2006.

<sup>127</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-547 de 2010.

<sup>128</sup> Esta orden es repetida en la jurisprudencia de la Corte porque aunque el Consejo de Estado entendió que esa norma es constitucional, la Corte entiende que contraviene los estándares mínimos del convenio y que debería haber sido consultada, tal como lo señaló el comité de expertos de la OIT

razón específica adicional a las que normalmente habían motivado esa orden en el pasado. La razón consistió en que esa norma restringe la procedencia de la Consulta Previa a los casos en que el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas de resguardo o reservas indígenas, o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a las comunidades negras, o cuando el proyecto se pretenda desarrollar en zonas no tituladas pero **habitadas de forma regular y permanente** por comunidades étnicas.

En cambio, dijo la Corte, debe entenderse que la Consulta Previa se activa frente a todas las medidas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas y tribales directamente, en particular las relacionadas con el hábitat de las regiones que ocupan o utilizan de alguna manera, **así sean tierras que no estén ocupadas exclusivamente por ellos pero a las que hayan tenido acceso tradicionalmente para sus actividades ancestrales y de subsistencia.**

En ese momento empieza a haber un distanciamiento importante entre lo que ordenaba la norma, aún vigente, y el estándar mínimo garantizado por la Corte como punto de afectación directa que activa el mecanismo de la Consulta Previa. Y la Corte no vuelve a disminuir ese estándar que, por cierto, siempre estuvo presente en el Convenio 169 de la OIT pero que nuestra jurisprudencia fue haciendo explícito con el tiempo. De hecho, el mismo criterio es aplicado para tutelar los derechos de otros pueblos en sentencias posteriores en las que la afectación física sucedía en territorios sagrados o ancestrales ubicados fuera de las tierras tituladas o lejos de los lugares de sus asentamientos permanentes<sup>129</sup>

En las últimas providencias sobre este asunto<sup>130</sup> se establece que la propiedad colectiva es un derecho que surge de la posesión ancestral del territorio, por lo que su reconocimiento oficial no tiene carácter constitutivo. **Es decir que la ausencia de titulación colectiva o de resguardo indígena no implica la inexistencia del derecho al territorio de estos pueblos,** e incluso que la tardanza o imposición de trámites

---

cuando revisó el instrumento. Ver por ejemplo: Corte Constitucional, Sentencia T-652 de 1998; Corte Constitucional, Sentencia SU-383 de 2003; Corte Constitucional, Sentencia T-955 de 2003; Corte Constitucional, Sentencia T-769 de 2009; Corte Constitucional, Sentencia T-745 de 2010; Corte Constitucional, Sentencia T-129 de 2011 (ordena directamente observar los criterios y garantías descritas en esa providencia); Corte Constitucional, Sentencia T-693 de 2011 (con una fórmula similar a la de la Sentencia T-129, de 2011, ordena la consulta con las características previstas en la sentencia); Corte Constitucional, Sentencia T-698 de 2011 (igual que las tres anteriores, remite directamente a las reglas y parámetros de la sentencia).

<sup>129</sup> Así sucedió, entre otros casos, con el pueblo indígena Achagua Piapoco (Corte Constitucional, Sentencia T-693 de 2011), que sufrió serios daños culturales por la construcción de un oleoducto en el lecho de un río que, en efecto, estaba fuera de los límites de su resguardo, pero que era sagrado para ellos y hacía parte de su identidad cultural. Lo mismo sucede con la sentencia que protege los derechos del pueblo Embera Chamí de Cañamomo-Lomapieta (Corte Constitucional, Sentencia T-698 de 2011) comprometidos por la construcción de una antena de transmisión celular en un territorio sagrado. Finalmente, en 2012 la Corte protege la territorialidad del pueblo negro de La Boquilla (Corte Constitucional, Sentencia T- 376 de 2012) dejando sin efecto una resolución que entregaba en concesión, a un particular, la playa Cielo Mar. Esa playa no estaba dentro de los límites del territorio colectivo pero en ella se realizaban actividades de subsistencia se celebraban importantes ceremonias y festividades culturales. Esta sentencia de la Corte es una advertencia acerca del endurecimiento del estándar de protección para el derecho al territorio étnico, que consistirá en liberar su exigibilidad de las formalidades propias del derecho civil.

<sup>130</sup> Corte Constitucional, Sentencia T- 376 de 2012.

irrazonables para tal reconocimiento supone una violación de ese derecho. O sea, que aunque no haya reconocimiento formal de la propiedad colectiva, el derecho es exigible y el Estado está obligado a garantizar las facultades que de él se desprenden de acuerdo con los contenidos que la propia Corte ha ido esbozando en su jurisprudencia.

## ii) Quién tiene derecho a la consulta previa

Más o menos hasta el año 2009 la Corte protegió con cierta uniformidad el derecho a la consulta previa de las comunidades formalmente organizadas como parcialidades, cabildos o consejos comunitarios según el caso. Pero, dado que la Corte invariablemente ha mantenido unidas las nociones de integridad e identidad cultural y física con la de territorialidad, el aumento en los estándares de protección del territorio se proyectó automáticamente en un fortalecimiento del estándar de protección del sujeto étnico mismo.

Así, en el año 2012<sup>131</sup>, la Corte llega a la conclusión a que apuntaban sus sentencias anteriores: **la existencia de una comunidad indígena o afrodescendiente no depende de un acto expreso de las autoridades** públicas sino de los hechos constitutivos de la identidad cultural y el auto-reconocimiento del grupo. Pero deja establecido que el reconocimiento oficial, aclara y facilita la prueba de la existencia de la comunidad ante la administración y la jurisdicción y por lo tanto facilita también el acceso a la protección de los derechos de indígenas y afrodescendientes, pero, es muy insistente en que las inscripciones u otro tipo de declaraciones o reconocimientos oficiales no son hechos constitutivos<sup>132</sup>.

La construcción jurisprudencial y normativa del sujeto étnico con derecho a la consulta previa, arroja, entonces, una serie de criterios estables que deben ser tenidos en cuenta:

a) El Consejo Comunitario y su presidente, y los cabildos y sus gobernadores, son las formas elegidas por el legislador para representar y reconocer la identidad cultural de los pueblos negros e indígenas, y operan como prueba que obliga al Estado a reconocer los derechos constitucionales a las comunidades negras e indígenas organizadas bajo esas figuras.

b) Sin embargo, la existencia de las comunidades étnicas no depende de un reconocimiento oficial, por lo que una comunidad no organizada bajo la figura de consejo comunitario o de cabildo, en la que concurren los requisitos objetivos y subjetivos para ser reconocida como comunidad negra o indígena, puede reivindicar sus derechos frente a decisiones estatales que la afecten. En esos casos, las autoridades podrían verificar la concurrencia de las condiciones fácticas que constituyen al sujeto étnico, observando la jurisprudencia constitucional y los instrumentos internacionales, y proceder a garantizar sus derechos cuando así corresponda.

---

<sup>131</sup> Corte Constitucional, Sentencia T- 376 de 2012; Corte Constitucional, Sentencia T-693 de 2012.

<sup>132</sup> Esta posición fue reiterada y fortalecida más adelante en el mismo año, cuando revisa el caso en que unas comunidades negras reclamaban que fuera reconocida su presencia en el área de influencia del proyecto vial de la doble calzada Buga-Buenaventura (Corte Constitucional, Sentencia T- 693 de 2012).

La Corte diseña un estándar de protección libre de formalidades que pone al gobierno en un escenario óptimo para promover nuevos acuerdos con los pueblos acerca de las fórmulas para identificar a los sujetos colectivos étnicos. Posiblemente, mantener las formas de relacionamiento entre estos sujetos y el Estado en un nivel de flexibilidad tan alto puede dar al traste con todo el sistema de protección de derechos diferenciados.

### **iii). Búsqueda del consentimiento libre, previo e informado (CLIP) como finalidad de la consulta previa**

La Corte ha admitido que no existe un poder de veto de las comunidades sobre las decisiones de las autoridades y ha advertido, así mismo, que tampoco existe la posibilidad de que el Estado imponga medidas inconsultas de manera unilateral<sup>133</sup>. Pero en materia de proyectos que tengan la potencialidad de afectar territorios étnicos, la jurisprudencia obliga a las autoridades a buscar, como fin deseado de la consulta, en todos los casos, el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades<sup>134</sup>.

Además y sin perjuicio de esa regla general, la Corte impone un estándar más alto para ciertos casos en que la afección a los derechos de las comunidades étnicas pone en riesgo su pervivencia.

Así, con la sentencia T-129 de 2011 quedó claro que el CLIP opera para casos-límite en los que un proyecto suponga el desplazamiento o migración de miembros de una comunidad indígena o tribal de su territorio, o el vertimiento de sustancias tóxicas sobre su hábitat tradicional, o una alteración de las condiciones de tal magnitud que pueda desfigurar o desaparecer sus modos de vida.

En esos casos –y en esto consiste el Consentimiento Previo Libre e informado, no en otra cosa –los pueblos tienen derecho a valorar y **elegir** la alternativa menos lesiva, de manera que si dentro del proceso resulta probado que todas son perjudiciales y que la intervención conllevaría al aniquilamiento o desaparecimiento del grupo, prevalecerá la protección de los derechos de las comunidades étnicas bajo el principio de interpretación constitucional *pro homine*<sup>135</sup>.

Este principio hace obligatorio aplicar las normas jurídicas que sean más favorables al ser humano y sus derechos, es decir que impone, sobre cualquier otra, la interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y por consiguiente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y fundamentales reconocidos en la Constitución

---

<sup>133</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-547 de 2010.

<sup>134</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-129 de 2011.

<sup>135</sup> Este principio, contemplado en los artículos 1 y 2 de la Constitución, ha sido aplicado repetidas veces por la Corte Constitucional que, además, se ha ocupado de su alcance en diversas providencias. Al respecto pueden consultarse, entre otras: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997; Corte Constitucional, Sentencia C-318 de 1998; Corte Constitucional, Sentencia C-148 de 2005; Corte Constitucional, Sentencia T-037 de 2006; Corte Constitucional, Sentencia T-695 de 2007; Corte Constitucional, Sentencia T-009 de 2008; Corte Constitucional, Sentencia T-791 de 2009.

En todo caso, esa es una subregla que impone un criterio de solución al Estado y que se aplica al evento específico recién descrito, en el que la realización del proyecto supone la intoxicación de la tierra, la desaparición o desplazamiento del pueblo. La regla general es que si no es posible llegar a un acuerdo, el Estado preserva la competencia para adoptar decisiones constitucionalmente reguladas. La Corte ha aclarado que según esa regla general, si no se concluye con éxito la consulta previa, las autoridades conservan su competencia para adoptar la decisión final sobre el proyecto, y que dicha decisión debe estar desprovista de arbitrariedad y autoritarismo, de manera que debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de las comunidades étnicas diferenciadas<sup>136</sup>.

#### 4.2.3 .Los problemas propios del sector minero que definen la discusión sobre consulta previa

Los asuntos problemáticos de la consulta que se proyectan de manera especialmente intensa sobre el campo de la minería son: ¿sobre qué versa la Consulta Previa, cuándo debe llevarse a cabo y para qué se hace una consulta de un proyecto minero?

Las sentencias más importantes de la Corte Constitucional sobre el asunto de la consulta previa en proyectos de minería<sup>137</sup> permiten una abstracción de esos tres problemas y la visibilización de su interdependencia. Así, aunque la última de las cuestiones es el ¿para qué?, lo cierto es que ella es la determinante de que las otras dos sean problematizadas en este sector económico. En efecto, una amplia gama de pueblos étnicamente diferenciados ha planteado lo que sus líderes más visibles han llamado una “objección cultural” frente a las industrias extractivas en sus territorios. Se trata de una posición innegociable íntimamente ligada con sus identidades y con los mandatos de su ley de origen. Puntos de partida primarios que no admiten consulta ni diálogo alguno y que demandan una ampliación de los paradigmas multiculturales vigentes en la actualidad.

Aunque la Corte Constitucional no ha valorado el asunto de la objeción cultural a los proyectos extractivos, en esas tres sentencias tan importantes en materia de consulta para el sector minero<sup>138</sup>, sí hay una relación importante entre esa postura de los pueblos y la protección concedida por el Derecho. En efecto, ante la gravedad de los impactos que producen los proyectos mineros estudiados por la Corte, sus sentencias integran directamente estándares reforzados que suponen la obligación de alcanzar el consentimiento previo libre e informado de los pueblos en casos de proyectos extractivos cuyos efectos tengan capacidad de producir deformaciones definitivas en las formas de vida de la comunidad, su desplazamiento o su exterminio como etnia culturalmente reconocible.

---

<sup>136</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-461 de 2008.

<sup>137</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-769 de 2009; Corte Constitucional, Sentencia T-1045A de 2010; Corte Constitucional, Sentencia T-129 de 2011.

<sup>138</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-769 de 2009; Corte Constitucional, Sentencia T-1045A de 2010; Corte Constitucional, Sentencia T-129 de 2011.

Si bien la “objeción cultural” es una posición de principio que suele aplicarse por igual al sector minero y al petrolero, así como al de la infraestructura de producción eléctrica, lo cierto es que es especialmente difícil de sortear en el sector minero. De hecho, el sistema de la *ventanilla*<sup>139</sup> es tan abierto e impide de forma tan radical la planificación integral de los usos del suelo, que termina trasladando a los particulares titulares de concesiones o títulos mineros y a los pueblos negros e indígenas las consecuencias de un sistema incapaz de prever los conflictos ambientales más evidentes y predecibles en territorios étnicos.

Por eso, la Corte Constitucional en la Sentencia T-1045A de 2010 incorporó la discusión acerca del ¿qué y cuándo?, hizo remisiones directas a la jurisprudencia de la Corte IDH<sup>140</sup> y dejó en evidencia que existe la necesidad de consultar la propia concesión minera<sup>141</sup>, es decir de hacer consultas previas antes de conceder un título minero para facilitar el diálogo con las posiciones de resistencia étnica que están profundamente arraigadas en fundamentos ancestrales. En el marco de esa discusión, las autoridades del sector minero han respondido<sup>142</sup> que el ordenamiento comprende sistemas de prelación de derechos mineros para indígenas y comunidades negras que son mucho más garantistas que la propia consulta previa, porque sencillamente se imponen frente a los demás posibles concesionarios del título en cuestión.

Esa reacción ante la reivindicación de la consulta previa del título como mecanismo idóneo para la protección de los derechos étnicos simplifica el derecho de prelación invisibilizando las dificultades estructurales para su ejercicio: (i) La condición previa y necesaria para ejercer el derecho de prelación es la existencia de una zona minera indígena o de comunidades negras, (ii) el ejercicio del derecho de prelación no es adecuado culturalmente, y (iii) el derecho de prelación excluye a los pueblos que reivindican su objeción cultural frente a la minería.

**(i)** La declaración de zonas mineras indígenas o de comunidades negras no ha sido, en absoluto, un asunto pacífico. De hecho, la norma fue demandada ante la Corte Constitucional, porque el Ministerio de Minas y Energía, como le ordenaba el código, adoptaba esas decisiones de manera unilateral sin tener en cuenta aspectos culturales y la voluntad de los pueblos que ancestralmente habitan los territorios afectados por la medida. La Corte entendió que la delimitación y señalamiento de la zona minera indígena (o de comunidades negras, según el caso) dentro de un determinado territorio indígena determinan el régimen de la explotación de los recursos naturales

---

<sup>139</sup> Que recuperó vigencia tras la caída de la última reforma del Código minero (Ley 1382 de 2010) por la entrada en vigor de las decisiones de la Sentencia C-366 de 2011.

<sup>140</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares Fondo, Reparaciones y Costas y Gastos, párrafo 129; Corte Interamericana De Derechos Humanos, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Fallo de fondo y reparaciones (2012), párrafos 157, 164-165 y 167-177; Corte Interamericana De Derechos Humanos, Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafos 124, 135 y 137; Corte Interamericana De Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, párrafos 118 y 121.

<sup>141</sup> Aunque no es esa la orden que emite en su fallo, después de esa sentencia se ha entendido que debe consultarse a los pueblos antes de la concesión del título minero.

<sup>142</sup> Esta fue la posición de la ANM en la respuesta oficial al control de advertencia ejercido por la Contraloría General de la Nación en junio de 2013.

que se hallen en el suelo o en el subsuelo de aquel, y en consecuencia esa decisión debía someterse a consulta previa.

Sin embargo, las autoridades del sector le dieron un giro a la orden de la Corte y en lugar de continuar en el ejercicio de su competencia de oficio, decidieron ejercerla sólo a petición de parte interesada, asegurándose así de actuar de acuerdo con los intereses de la comunidad involucrada y librándose, de paso, de la obligación de hacer consulta previa<sup>143</sup>.

Esta opción oficial ha traído al escenario un nuevo problema. Un número considerable de comunidades que podrían estar interesadas en que se delimite en su territorio una zona minera desconocen el proceso y no tienen noticia de que deben elevar una solicitud formal. O, peor aún, algunas de ellas terminan interesándose en la figura movidas por personas inescrupulosas que la promueven como un escudo infalible ante el riesgo de que empresas o terceros ajenos a la comunidad entren al territorio a explorar y explotar minerales; y cuando llega el momento de ejercer el derecho de prelación, la autoridad indígena o negra queda en una situación difícil que la hace proclive a la opción de subcontratar la totalidad o parte de las obras y trabajos en favor de quienes les han asesorado, por falta de capacidad propia<sup>144</sup>.

**(ii)** Y aquí viene el segundo problema invisibilizado en la respuesta oficial que se comenta: el derecho de prelación es un beneficio procedimental sin enfoque diferencial. El derecho de prelación se ejerce a través del diligenciamiento de un formulario que debe cumplir todos los requisitos exigidos ordinariamente para cualquier persona jurídica o natural interesada en solicitar la concesión de un contrato minero<sup>145</sup>.

Se trata de requisitos que no consultan las realidades culturales y económicas de los pueblos indígenas y las comunidades negras colombianas: valores que superan en mucho la capacidad económica inmediata de cualquier comunidad pequeña<sup>146</sup>, tiempos que no se compadecen con los ritmos vitales de indígenas y negros y su ubicación geográfica<sup>147</sup>, y exigencias formales en muchos casos imposibles de cumplir<sup>148</sup>.

---

<sup>143</sup> La omisión de la consulta en este caso se funda en la convicción de que la medida adoptada es solicitada directamente por las comunidades, por lo que una consulta no tendría mayor sentido (Lagos Zapata, Adriana María, *Zonas mineras indígenas y afrocolombianas ¿Reconocimiento de un derecho o legitimación de una injusticia histórica?*. Recuperado de <http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1580-zonas-mineras-indigenas-y-afrocolombianas-ireconocimiento-de-un-derecho-o-legitimacion-de-una-injusticia-historica.html>)

<sup>144</sup> Entrevista con líder indígena de la Confederación Indígena Tayrona CIT, 17 de junio de 2014.

<sup>145</sup> Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículo 124 y 133; Decreto 396 de 2013, artículos 2 y 3.

<sup>146</sup> El valor del formulario es de \$700.000 (aproximadamente 400 dólares australianos) y el del canon superficiario es un día de salario mínimo mensual vigente por hectárea, es decir que para un título de 100 hectáreas, que sería más bien pequeño, la suma ascendería a \$1'800.00 (es decir, más de 1000 dólares australianos)

<sup>147</sup> Deben presentar la propuesta para la concesión del título a ANM, máximo en 30 días después de la notificación personal de que pueden ejercer su derecho de prelación.

<sup>148</sup> Como la exigencia de que la solicitud sea refrendada por un ingeniero geólogo.

De esa manera, si no se ejerce el derecho de prelación en tiempo, o si se ejerce pero no se cumplen los requisitos mínimos para la concesión de un título, la autoridad minera debe concederlo a quien primero lo pidió.

Este sistema ha generado una reacción de resistencia que no es extraña en los movimientos sociales: la utilización de formalidades jurídicas, inicialmente adversas a sus intereses, a favor de las causas del más débil. En efecto, ya algunas comunidades negras han encontrado el punto de quiebre en el sistema. Dado que en la mayoría de los casos son conscientes de que no tienen las condiciones para que les sea concedido el título, deciden no notificarse personalmente<sup>149</sup> y detienen el procedimiento indefinidamente, pues la norma dispone que la competencia de adjudicación del título sólo se activa después de la notificación personal.

(iii) En cualquier caso, la respuesta oficial que aquí se comenta sólo cubre a aquellas comunidades interesadas en la minería ancestral<sup>150</sup>, pero deja por fuera a todas aquellas que han protagonizado la cuestión de la “Objeción Cultural”. Esa alternativa, en todo caso, debería complementarse con otras lógicas, más transversales que permitan soluciones integrales. Por ejemplo, las propias autoridades mineras informalmente han reconocido la necesidad de diseñar un ordenamiento territorial diferenciado que permita excluir o al menos alertar sobre territorios sujetos a esa especie de *veda étnica* para garantizar (aunque sea sólo en las concesiones de las rondas mineras), que las decisiones de concesionar áreas del territorio nacional sean coherentes con el riesgo de conflicto socio-ambiental identificado en cada uno.

Es más, recientemente el Consejo de Estado<sup>151</sup> conoció en segunda instancia de una sentencia de tutela interpuesta por un Consejo Comunitario del Chocó en contra de dos resoluciones<sup>152</sup> que declaran varias áreas estratégicas mineras. Pese a que esa alta corte entendió que se trataba de normas generales que no afectaban directamente los derechos de los pueblos étnicamente diferenciados<sup>153</sup>, sí conminó “a las autoridades demandadas a que se aseguren de adelantar el trámite de la consulta previa con las organizaciones étnicas demandantes antes de que se ejecuten los actos preparatorios

---

<sup>149</sup> La ley exige que para el ejercicio del derecho de prelación la notificación sea personal. Ya en el proceso de contratación minera opera la regla general según la cual si no se puede realizar la notificación personal, ésta se hace por edicto (Código de Minas (Ley 685 de 2001), artículos 261, 269 y 275).

<sup>150</sup> En efecto, si bien cualquier comunidad indígena que pueda demostrar que en sus territorios existe potencial minero puede solicitar a la ANM la declaratoria de una zona minera indígena (o de comunidades negras), y esa declaratoria excluye el área delimitada de los terrenos que puede concesionar el Estado a particulares en rondas mineras; lo cierto es que el derecho de prelación sólo se ejerce para que en esa área se conceda un derecho a explorar y explotar, y ese derecho sólo puede ser otorgado a la comunidad que es titular de la zona reservada, pero debe ser ejercido en el plazo de dos años a partir de su concesión so pena de sanciones impuestas por la autoridad minera.

<sup>151</sup> Consejo de Estado, sentencia de tutela, Expediente N° 25000-23-36-000-2013-01607-01, Bogotá, 16 de diciembre de 2013.

<sup>152</sup> Ministerio de Minas y Energía, Resolución 180241 de 2012; Agencia Nacional de Minería, Resolución 0045 de 2012.

<sup>153</sup> Es posible que esta posición haya sido un error valorativo de ese alto tribunal que termine enmendado por la Corte Constitucional en sede de Revisión más adelante.

del proceso de concesión minera especial de las áreas mineras estratégicas creadas y delimitadas en el departamento de Chocó”<sup>154</sup>.

El Consejo de Estado desperdició la ocasión de aclarar a la Administración cuál es la oportunidad correcta para realizar la consulta en el proceso de contratación minero<sup>155</sup>. En efecto, la consulta previa de las áreas estratégicas mineras tendría inmensas ventajas que no tiene la consulta de cada concesión minera, entre las que se cuentan las siguientes:

- a) su objeto sería la destinación y uso de territorios étnicos,
- b) iría configurando un mapa de planeación –gradual- del ordenamiento territorial minero del país,
- c) permitiría un verdadero diálogo entre el modelo de desarrollo nacional y las opciones propias de los pueblos, y
- d) permitiría a las autoridades mineras llegar a las rondas mineras con ofertas de bloques libres de oposición étnica irreductible, en los que el diálogo de la Consulta se centraría en el cómo y dónde, y dejaría de ser un cruce de monólogos entre posiciones irreconciliables que terminan impidiendo el ejercicio real de los derechos étnicos y la consecución de las metas proyectadas para el sector.

Si el producto del ejercicio de ordenamiento territorial diferenciado es un sistema de “alertas” pero no uno de exclusión -aunque sea temporal<sup>156</sup>-, es muy probable que los procesos de concesión de títulos mineros por medio de la llamada *ventanilla* minera no se puedan beneficiar de este sistema de alertas debido al rigor de los criterios objetivos que gobiernan esas decisiones.

Encontrar salidas de este estilo resulta, ya, urgente. No sólo para favorecer la construcción de reglas que antecedan las consultas capaces de fortalecer el principio de la seguridad jurídica, sino para garantizar que la propia consulta previa no se convierta en un mecanismo fatal para los propios pueblos. Para explicar este último punto, hace falta recurrir a un ejemplo cuyas bases son reales pero que llevado a sus consecuencias más extremas permite exponer las razones de la preocupación: los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta han denunciado la existencia de más de 500 solicitudes de proyectos mineros en su territorio; suponiendo que se cumpla con los estándares mínimos internacionales de la consulta previa, y que se consulten los

---

<sup>154</sup> Consejo de Estado, sentencia de tutela, Expediente N° 25000-23-36-000-2013-01607-01, Bogotá, 16 de diciembre de 2013. Parte resolutive, numeral 3.

<sup>155</sup> Las autoridades del Sector Minero han superado la etapa de cierre radical ante los derechos de las comunidades étnicas y han abierto la discusión con una aptitud de recepción más amplia que en el pasado. En ese contexto, la ANM ha formulado una consulta a la Dirección de Consulta Previa para que sea esa autoridad la que aclare si debería adelantarse el proceso de consulta en la fase de definición de las áreas estratégicas mineras o en la de adjudicación de los contratos especiales de concesión, y cómo debería ser el proceso en cada caso.

<sup>156</sup> Un ejemplo interesante sobre medidas de esta naturaleza es la decisión de proteger áreas de alto valor ecológico contenida en el artículo 1 del Decreto 1374 de 2013. El decreto faculta al Ministerio de Ambiente para señalar las áreas que se reservarán temporalmente, que después pueden declaradas definitivamente como áreas excluibles de la actividad minera. Sobre estas, la Agencia Nacional de Minería (ANM) no podrá otorgar nuevos títulos durante el año de reserva temporal.

títulos mineros, las actividades de exploración y las de explotación, se sometería a estos pueblos a celebrar 1500 consultas. Esta cantidad de procesos desnaturalizaría el mecanismo de la Consulta, porque profundizaría la asimetría de poder entre las empresas y las comunidades, y porque convertiría a los pueblos en máquinas de la burocracia jurídica multicultural, privándolos irremediablemente de sus ritmos vitales y del tiempo para sus actividades tradicionales y sus prácticas ancestrales.

Por eso, el asunto minero es el reto de mayor escala para el ordenamiento jurídico internacional y doméstico en esta materia. Aunque es el propio ordenamiento el que ofrece a los gobiernos un instrumento inexplorado para superar el reto: el artículo 7.4 del convenio 169 de la OIT<sup>157</sup> que ordena a los Estados que diseñen, con participación de los Pueblos, una norma sobre protección y preservación del medio ambiente de los territorios que ellos habitan.

Un ejercicio de ese talante permitiría una consulta previa general con los pueblos que podría tener en cuenta sus objeciones culturales para excluir porciones del territorio nacional de la posibilidad de ser concesionadas como títulos mineros, o para establecer las condiciones generales bajo las cuales se otorgarían en el futuro dichas concesiones, responsabilizando a las autoridades estatales del cumplimiento de dichas condiciones, tal como ha sido planteado ya en el sector infraestructura<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> Ley 21 de 1992.

<sup>158</sup> Con la justa aclaración acerca de la baja complejidad de ese sector en comparación con el minero.

## 5. Otras vías de incidencia étnica en la construcción de política pública: resistencia y movilización social

Los movimientos sociales de los dos últimos años han reconstruido el mapa político del país. Tras la huella de la movilización indígena de los años 70, cuyos efectos y proyecciones fueron y aún son transnacionales, otras secciones de la población, encabezadas por distintos sectores del agro, asumieron una especie de disciplina social de resistencia y visibilización, empoderando por primera vez en casi un siglo de historia al campesinado como sujeto político e interlocutor obligado para asuntos de los que dependen su destino.

Esa movilización animó rápidamente a otros sectores no industriales a levantar sus voces como sujetos políticos con capacidad de incidir en el diseño de políticas públicas adecuadas a sus realidades. Las fuerzas políticas se han reacomodado de tal manera, que los nuevos sujetos políticos han obligado al poder constituido a renunciar a la tradición de imponer soluciones unilateralmente, desde arriba y muy alejadas de las necesidades e intereses de las base. A cambio, han logrado un giro importante en las agendas políticas y legislativas del país, hasta el punto de generar la caducidad social del contenido de algunas reformas importantes en curso, como la reforma de la ley de tierras y desarrollo rural, o la del Código de Minas.

En efecto, el sector social que más fuerza ha cobrado es el de los mineros que tomó su lugar en paros y mingas durante 2013 y 2014, y fijo posición frente a los programas de lucha indiscriminada contra la minería ilegal y ante la inadecuación de las políticas de formalización minera.

Los mineros informales (incluso los tradicionales) se fortalecieron<sup>159</sup>, presentaron al Gobierno Nacional un pliego de exigencias con 15 puntos y lograron que se constituyera una mesa de concertación<sup>160</sup>. De esos 15 puntos se han logrado acuerdos<sup>161</sup> importantes en cuatro de mucha relevancia, especialmente de cara a las reformas legales en curso

En efecto, acordaron que el gobierno expediría un documento con la definición de criterios para la ejecución de la medida de destrucción de maquinaria, teniendo en cuenta que no todos los mineros que carecen de título son “criminales”. También acordaron que el Gobierno presentaría un proyecto de ley ampliamente socializado y respetando todos los mecanismos de participación, para desarrollar un estatuto para la minería artesanal, pequeña y mediana mecanizada en que se tenga en cuenta las distintas realidades del sector. Finalmente, teniendo en cuenta la figura del Banco de Áreas de la ley 1658 de 2013, el Gobierno se comprometió a reglamentarla para ponerla en funcionamiento.

---

<sup>159</sup> Especialmente en los Departamentos de Antioquia, Chocó, Valle y Caldas.

<sup>160</sup> Se creó mediante resolución 90679 de 25 de julio de 2013 del Ministerio de Minas y Energía y se modificó por la Resolución 90199 de 14 de febrero de 2014.

<sup>161</sup> Acta de acuerdo entre gobierno nacional y Conalminercol, agosto de 2013

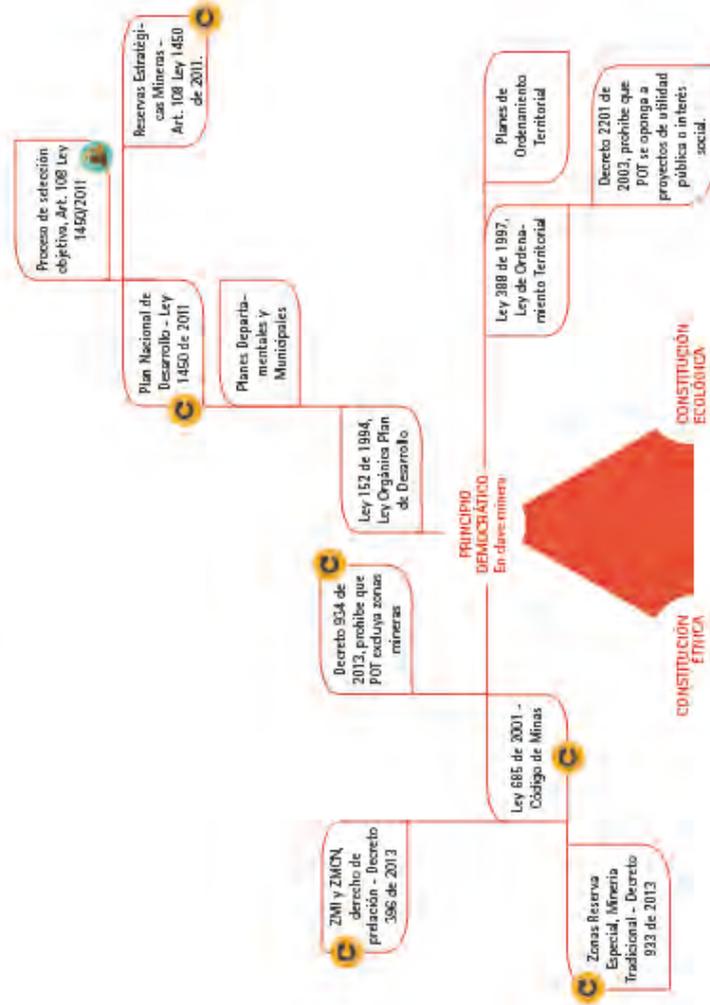
Esta mesa de concertación es una de las más importantes por su poder de negociación, pero no es la única. Existen actualmente 11 mesas de diálogo activas en todo el país, con distintos actores, diversos ámbitos de influencia regional y objetivos específicos, que se muestran con claridad en los mapas del anexo 8.

Dado que se trata de espacios en los que la incidencia política es posible y en los que todos los actores conocen el valor de las sinergias y de la unidad de causas, es importante tenerlas en mente de cara a redefinir estrategias de acción política.



## Anexos

# DIAGRAMA NORMAS DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO



CONVENCIONES



Consultas Previas

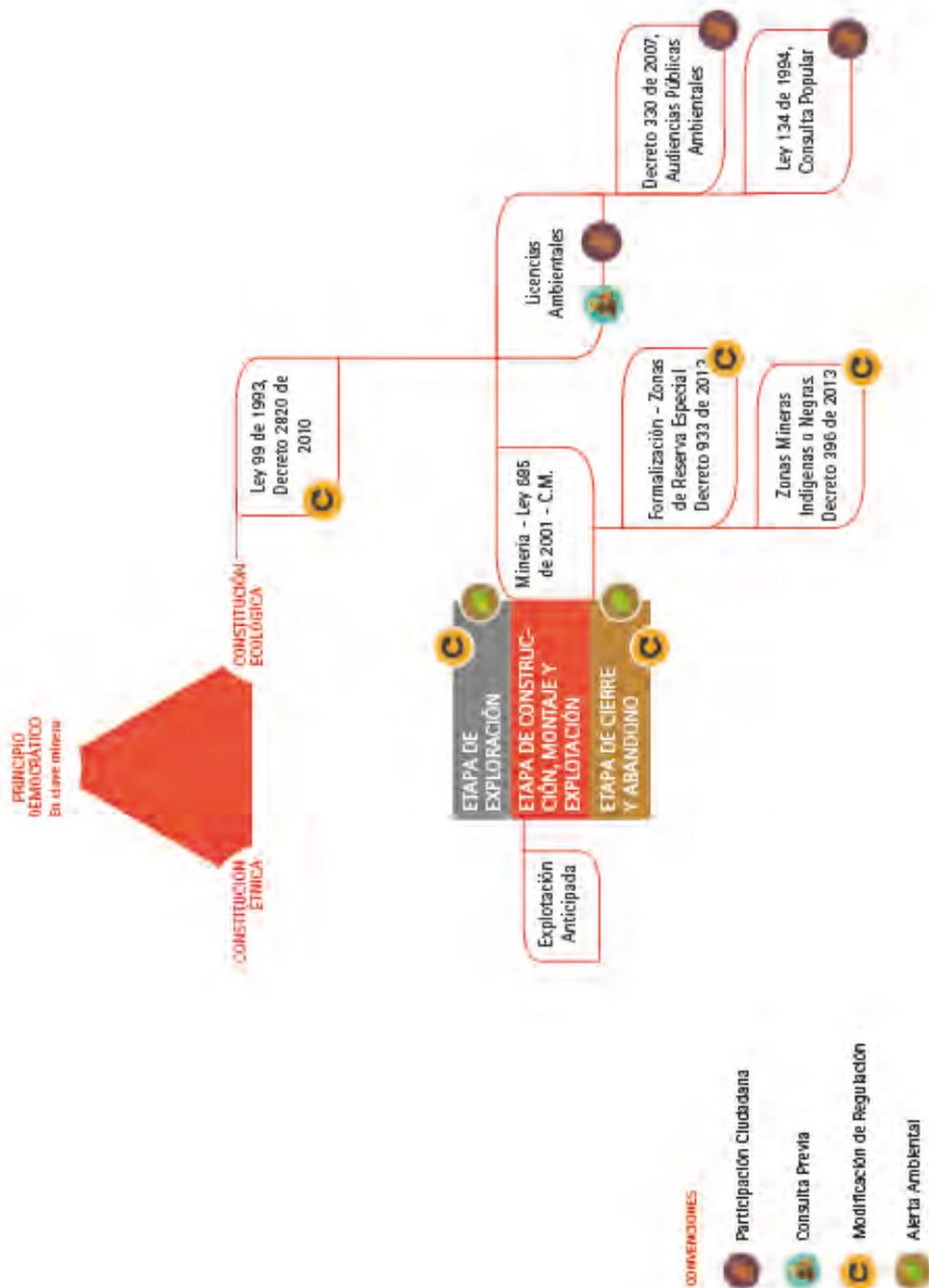


Modificación de Regulación

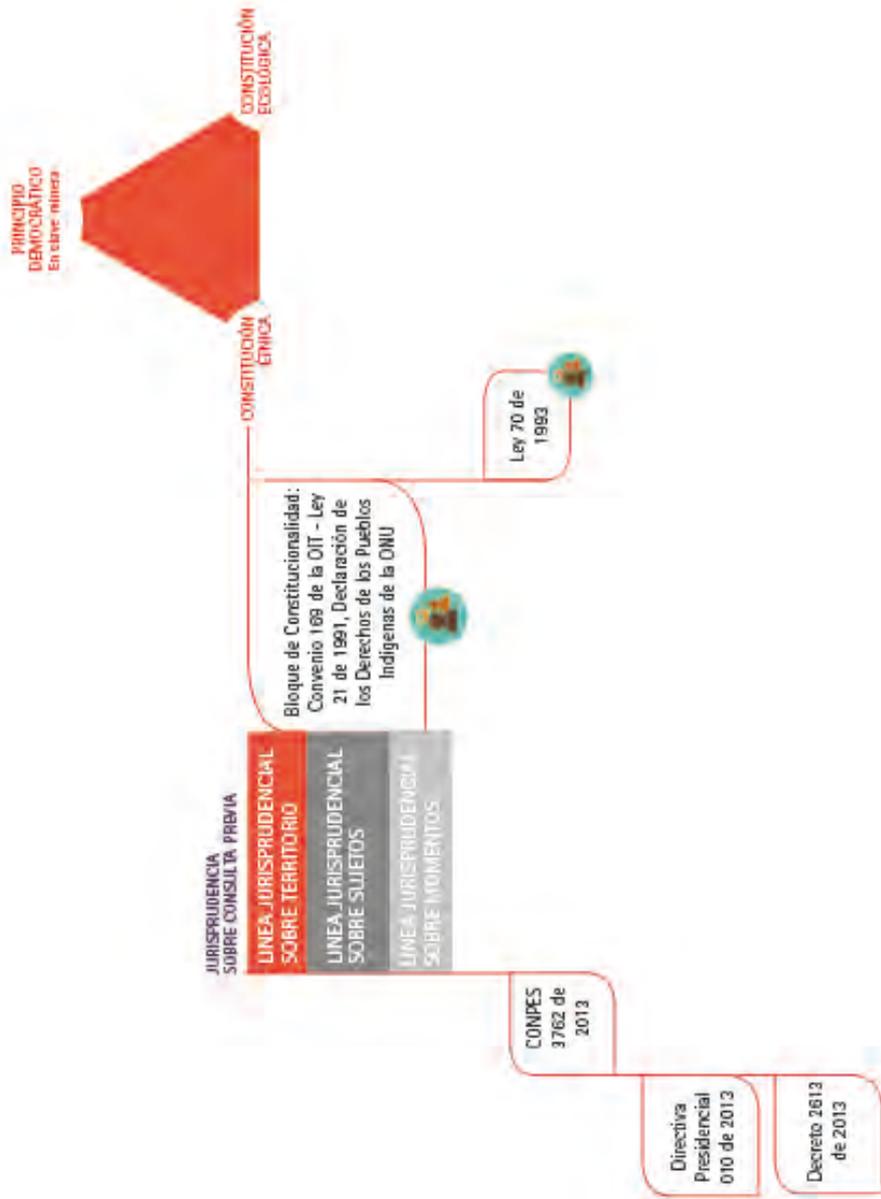
CONSTITUCIÓN  
ÉTRICA

CONSTITUCIÓN  
ECOLÓGICA

# DIAGRAMA NORMAS DE CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA



# DIAGRAMA NORMAS DE CONSTITUCIÓN ÉTNICA



CONVENCIÓNES



Consulta Previa

## DETALLES SOBRE LAS ALERTAS DE MODIFICACIÓN DE REGULACIÓN

TEMA	TIPO DE MODIFICACIÓN
Licencias ambientales Ley 99 de 1993	Se discute si la Unidad Nacional Contra la Minería Ilegal y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible buscan extender la exigencia de la licencia ambiental a la etapa de exploración minera.
Sistema Nacional Ambiental (SINA) Ley 99 de 1993	La reivindicación de los pueblos indígenas en materia ambiental está presente de forma transversal en los diálogos y consultas previas de la reforma a la Ley 99 de 1993. Los pueblos consideran que, de acuerdo con el derecho de autogobierno reconocido en la constitución en concordancia con los demás derechos fundamentales, en especial el del territorio, la legislación debe reconocerlos como autoridad ambiental. Esta reforma es impulsada por la Confederación Indígena Tayrona (CITL).
Áreas Mineras Estratégicas Ley 685 de 2001	Existe una discusión sobre la procedencia jurídica y conveniencia de garantizar el derecho a la consulta previa del acto que declara las Áreas Mineras Estratégicas.
Zonas Mineras Indígenas y de Comunidades Negras Ley 685 de 2001	Existe una discusión sobre la posibilidad de suprimir la figura de las ZMI y ZMCN pensando en cambiarlas por una exclusión de la actividad minera de los resguardos y los títulos colectivos. En consecuencia desaparecería el derecho de prelación de los artículos 124 y 133 del Código de Minas (Ley 685 de 2001). Otra posibilidad que se discute es la de conservar la figura de las zonas pero modificar el procedimiento y el contenido del título que se concede como consecuencia del ejercicio del derecho de prelación para adecuarlo culturalmente, e incluso mediante una figura diferente a la de un contrato para facilitar su adjudicación a favor de autoridades ancestrales que no tienen capacidad de contratación. Por otra parte, en el escenario en que se decida conservar la figura de las ZMI y ZMCN se discute la posibilidad de extender el derecho a señalar áreas restringidas de comunidades negras dentro de las ZMCN.
Zona Reserva Especial del artículo 31 del Código de Minas (Ley 685 de 2001)	Se valora la posibilidad de modificar los requisitos del contrato de concesión para aplicar mecanismos diferenciados que respondan a las realidades de las comunidades.
Minería ilegal Decreto 2235 de 2012	De acuerdo con los compromisos del Gobierno Nacional con la mesa de concertación del paro minero, habrá de revisarse el manejo de medidas de destrucción de maquinaria.
Plan Nacional de Desarrollo	Dado que el Plan Nacional de Desarrollo debe ser presentado para los cuatrenios presidenciales, se expedirá el nuevo plan para el periodo 2014-2018.

## Explicación del diagrama Proceso de Contratación Minera

La Gráfica del proceso de contratación minera describe la fase precontractual hasta la última etapa de las actividades mineras relativa al cierre y al abandono de la mina. Se han incluido alertas referentes a la participación ciudadana durante el proceso, posibles modificaciones de la regulación existente, deber y cumplimiento de los procesos de consulta previa, así como alertas de carácter ambiental, jurisprudencial y de inadecuación cultural.

El diagrama relata las etapas de los dos procesos precontractuales diferentes establecidos en la Ley. El primero corresponde al proceso conocido como "ventanilla minera", que inicia con la aplicación on-line por parte del proponente evaluada según criterios que, como se advierte en el documento principal, no se adecúan a la realidad cultural y social étnica por lo que enciende una alarma de inadecuación cultural.

El segundo, refleja el proceso precontractual que termina en la adjudicación pública de las concesiones. La primera parte del proceso se centra en la declaración de las Áreas Mineras Estratégicas, y enciende una alerta de participación, pues para la declaración no se abren espacios de participación ciudadana, ni se garantiza el derecho a la consulta previa. Pero además, se dispara una alerta de modificación de regulación, pues dada la insistencia de las Altas Cortes, la ANM ya está planteando la necesidad de revisar si conviene consultar previamente las declaratorias de áreas o si lo que debe exigirse legalmente es la consulta previa de la contratación.

En consecuencia, aparece también una alarma jurisprudencial para visibilizar la sentencia del Consejo de Estado que ordenó que en el proceso de selección objetiva del proponente se debe garantizar el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas que pueden resultar afectadas.

En el otorgamiento de la concesión minera aparece una alerta de modificación regulatoria importante relacionada con la discusión que se surte actualmente en el Ministerio de Minas y Energía sobre la necesidad de incluir en la reforma del Código de Minas un título diferenciado especial para comunidades étnicas.

La discusión ha llegado ya al detalle de definir si ese título se otorgaría mediante contrato o mediante otra figura. En efecto, aunque el ordenamiento jurídico colombiano dispone que los pueblos indígenas estén organizados y representados por un cabildo y su gobernador, y los pueblos negros por un consejo comunitario y su presidente, lo cierto es que muchas veces su ley de origen y sus tradiciones culturales les imponen otro tipo de organizaciones y estructuras de autoridad que no tienen capacidad legal de contratar. Por eso, se está valorando la opción de que

se cree un título diferenciado de comunidades étnicas que pueda otorgarse mediante la figura de una licencia cuyo titular no necesariamente debe tener capacidad legal de contratación.

Justo después de la concesión del título, si el área concedida se traslapa con un área de reserva forestal, es obligación del beneficiario del título obtener la sustracción de esa área para poder ejercer los derechos que le concede el título. En este punto se enciende una alerta relacionada con la garantía del derecho a la consulta previa, porque si el área reservada también es territorio étnico, debe realizarse el proceso de consulta para el trámite de sustracción de Ley 2a de 1959.

*Para la etapa de exploración se encienden (3) tres alarmas:*

(1) Alerta ambiental porque, como se ha dicho en el documento principal, no se requiere licencia ambiental para adelantar estas actividades, lo cual ocasiona la desprotección del ambiente ante los impactos que ocasiona la exploración minera, e impide el control social y oficial sobre el ejercicio de la actividad.

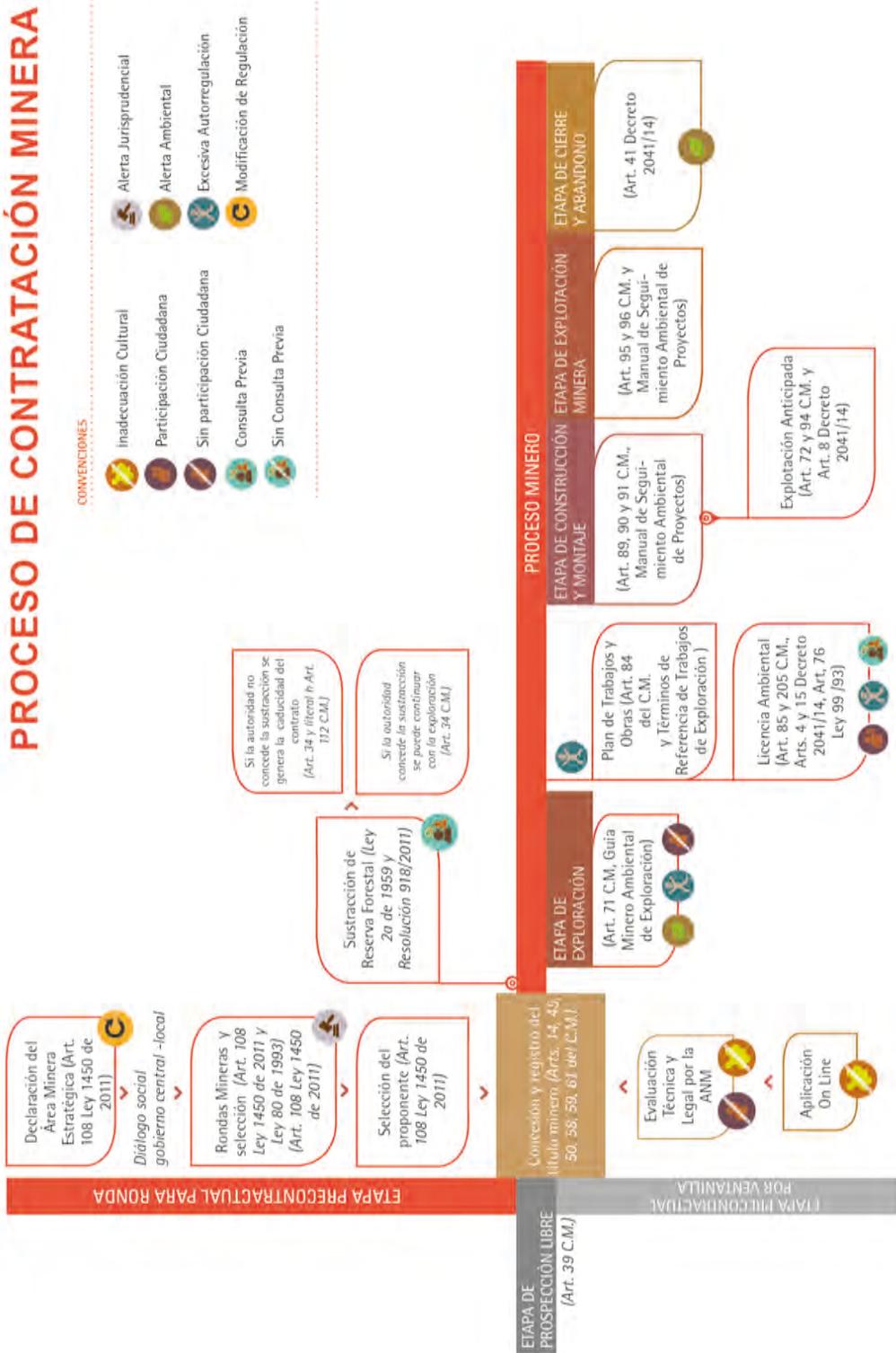
(2) Alerta de participación ciudadana porque al tratarse de una etapa sin mayores exigencias ambientales se ocasiona la pretermisión de los mecanismos de participación ambiental, como las audiencias públicas, que permiten la intervención social en los trabajos, obras y actividades exploratorias, y el ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas que resultarán afectadas con la exploración.

(3) Alerta de excesiva autorregulación porque sólo existen las guías mineras que no son normas legales o reglamentarias, sino pautas blandas de regulación para incentivar la minería extranjera en Colombia.

Como se dijo en el documento, la licencia ambiental es el instrumento por excelencia que genera obligaciones para salvaguardar el medio ambiente y a la sociedad de los impactos que pueda generar un proyecto minero. Así, en este requisito ambiental previo a la etapa de construcción y montaje se encienden alarmas relacionadas con la efectiva participación ciudadana a través de audiencias públicas ambientales y modificaciones regulatorias en las actividades de exploración minera para modificar la competencia de la ANLA, de las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo y Grandes Centros Urbanos, entre otras.

Además, se enciende la alarma de la garantía del derecho a la consulta previa a favor de las comunidades étnicas que adquiere vital importancia ya que las licencias ambientales cobijan hasta la etapa de transporte de minerales (según la ley y los reglamentos) y no cobijan la etapa de desmantelamiento de la mina. Por lo tanto, el proceso de consulta previa que se exige para la licencia ambiental se convierte en un mecanismo absolutamente protector del medio ambiente, de la economía y de la sociedad aledaña, ya que permite incluir obligaciones para el manejo de los impactos que ocasione el cierre y abandono de la mina, que de no surtirle enciende la alarma ambiental en esta última etapa.

# DIAGRAMA PROCESO DE CONTRATACIÓN MINERA



## Zonas Mineras Indígenas y de Comunidades Negras

---

El diagrama muestra el proceso (legal y reglamentario) que se sigue para establecer zonas mineras indígenas y de comunidades negras, y para conferir títulos mineros a su favor cuando ejercen su derecho de prelación. Se incluyen alertas por advertencias jurisprudenciales proferidas por la Corte Constitucional que han incidido en el proceso, alertas por inadecuación cultural, alertas para visibilizar espacios en los cuales se debe y se realiza consulta previa, y alertas que avisan una posible modificación de la regulación respectiva.

En el primer recuadro de este diagrama se muestra que la autoridad minera (ANM) de acuerdo con el Código de Minas tiene competencia para establecer, de oficio, las zonas de reserva minera indígena y de comunidades negras, según estudios técnicos, sociales, ambientales, etc, pero a partir de la orden de la C-418 de 2002, se modifica la interpretación y se convierte el proceso en un trámite a solicitud de parte, con los efectos explicados en el documento principal.

En este punto se encienden dos alarmas: una jurisprudencial para visibilizar la orden de la Sentencia C-418/02 y otra sobre la necesidad de consulta previa que se ha soslayado mediante la reinterpretación del proceso y su reconversión en un procedimiento a solicitud de parte.

Una vez declarada la ZMI las comunidades se hacen titulares del derecho a señalar áreas restringidas por tener especial significado cultural, social y económico para la comunidad étnica. En este punto, presentamos una alerta de inadecuación cultural porque, como se indica en el documento principal, este derecho se convierte en una prerrogativa excluyente y discriminatoria frente a las comunidades negras a las que no se les reconoció esa posibilidad.

También después de la declaración de ZMI y ZMCM, se activa la posibilidad de ejercer el derecho de prelación cuando un tercero solicite un título minero sobre la misma área. La alerta de inadecuación cultural que se enciende en ese recuadro tiene como fundamento todas las razones expues-

tas en el documento principal relativas a las formalidades de la solicitud del título y a las diversas dinámicas perjudiciales para los intereses de las comunidades a las que se ha prestado la regulación.

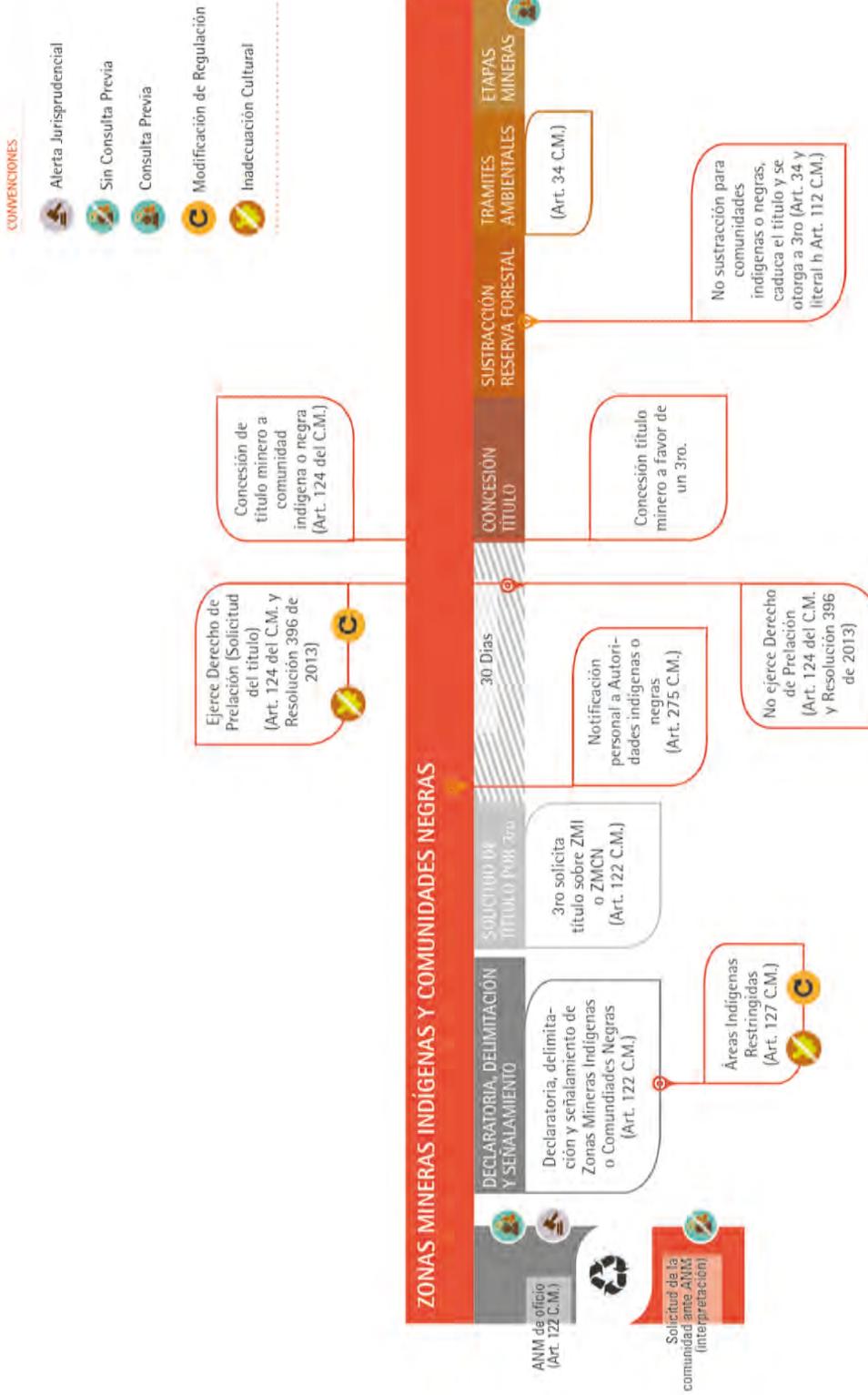
Finalmente, a lo largo del esquema hay tres alertas de reforma de regulación. La primera se ubica sobre el derecho a señalar áreas indígenas restringidas porque en el Ministerio de Minas se discuten dos posibles modificaciones que se incluirían en la reforma al Código de Minas. Una consistiría en la extensión expresa de este derecho a las comunidades negras; y la otra en la eliminación absoluta de la figura de las ZMI como única posibilidad de definir áreas indígenas restringidas, a cambio de adoptar la exclusión de resguardos y títulos colectivos de la actividad minera.

La última alerta de reforma de regulación se refiere al derecho de prelación, pues además de discutirse la opción recién comentada de suprimir la figura de las Zonas y con ella la del derecho de prelación, se discute también la posibilidad de adecuar culturalmente los requisitos para obtener y desarrollar los títulos mineros que se conceden como consecuencia de su ejercicio.

Esta última posibilidad de reforma es la misma que se alerta en el esquema del proceso de contratación minera que da cuenta de la discusión que se surte actualmente en el Ministerio de Minas y Energía sobre la necesidad de incluir en la reforma del Código de Minas un título diferenciado especial para comunidades étnicas. La discusión ha llegado ya al detalle de definir si ese título se otorgaría mediante contrato o mediante otra figura.

En efecto, aunque el ordenamiento jurídico colombiano dispone que los pueblos indígenas estén organizados y representados por un cabildo y su gobernador, y los pueblos negros por un consejo comunitario y su presidente, lo cierto es que muchas veces su ley de origen y sus tradiciones culturales les imponen otro tipo de organizaciones y estructuras de autoridad que no tienen capacidad legal de contratar. Por eso, se está valorando la opción de que el título diferenciado para comunidades étnicas pueda otorgarse mediante la figura de una licencia cuyo titular no necesariamente debe tener capacidad legal de contratación.

# DIAGRAMA ZONAS MINERAS INDÍGENAS



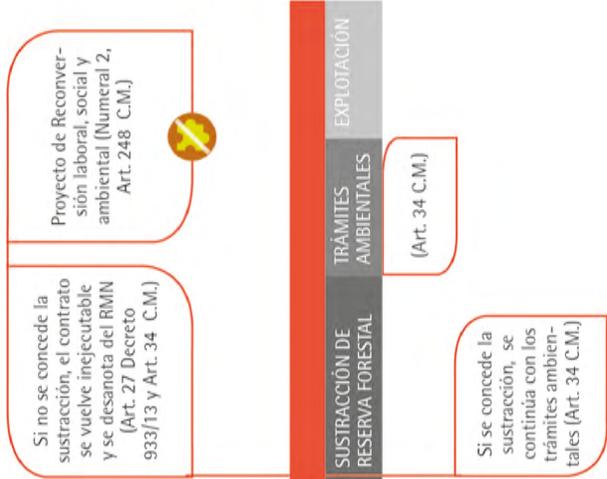
## Proceso de formalización - Zonas de Reserva Especial

El diagrama muestra el proceso de formalización para convertir la minería tradicional en zonas de reserva especial a favor de comunidades que tradicionalmente han desarrollado informalmente estas prácticas y que no tienen título minero. Este proceso si bien pretende formalizar la minería tradicional encontramos que tiene dos alertas de inadecuación cultural que queremos resaltar:

( ) Existe una alarma de inadecuación cultural en la solicitud de titulación, porque debe reunir los mismos requisitos establecidos en el Código de Minas para solicitudes de titulación minera general, excepto el pago del canon superficial, lo cual evidencia que no existe ningún tipo de mecanismo diferencial integral a favor de las comunidades históricamente vulneradas y económicamente pobres con prácticas de minería informal, que sustentan su vida de los recursos que obtienen de estas explotaciones, que vuelve de imposible cumplimiento esos requisitos y torna al proceso ineficaz.

( ) Alerta de inadecuación cultural que se enciende al finalizar el proceso cuando se rechaza la sustracción de reserva forestal del título minero y en consecuencia, se inicia un proyecto de reconversión laboral, social y ambiental en esa área que busca cambiar las actividades mineras tradicionales de la comunidad y sus prácticas sociales, con nuevas actividades económicas, a través de contratos especiales de concesión. Esto evidentemente ocasionará procesos de desarraigo social y cultural con el territorio, y una desintegración social de las comunidades tradicionalmente mineras.

# DIAGRAMA FORMALIZACIÓN A TRAVÉS



Comunidad que ejerce minería informal y tradicional (Art. 31 C.M., Art. 107 Ley 1450 de 2011 y Decreto 933/2013)

MME y ANM no superponen figuras de protección (Art. 4 y 10 Decreto 933/13)

CONVENCIONES  
Inadecuación Cultural

# MESAS DE DIÁLOGO

ACTIVA A JUNIO 2014



NACIONAL



**PARO NACIONAL AGRARIO**

*Año de creación*  
2014

**OBJETIVO**



Mesa para el análisis de los impactos del desarrollo del sector en las comunidades campesinas ubicadas alrededor del área de influencia de los proyectos – desencadenó mesa para obtener lineamientos para al construcción de la operativización de la licencia social.

**AVINA**



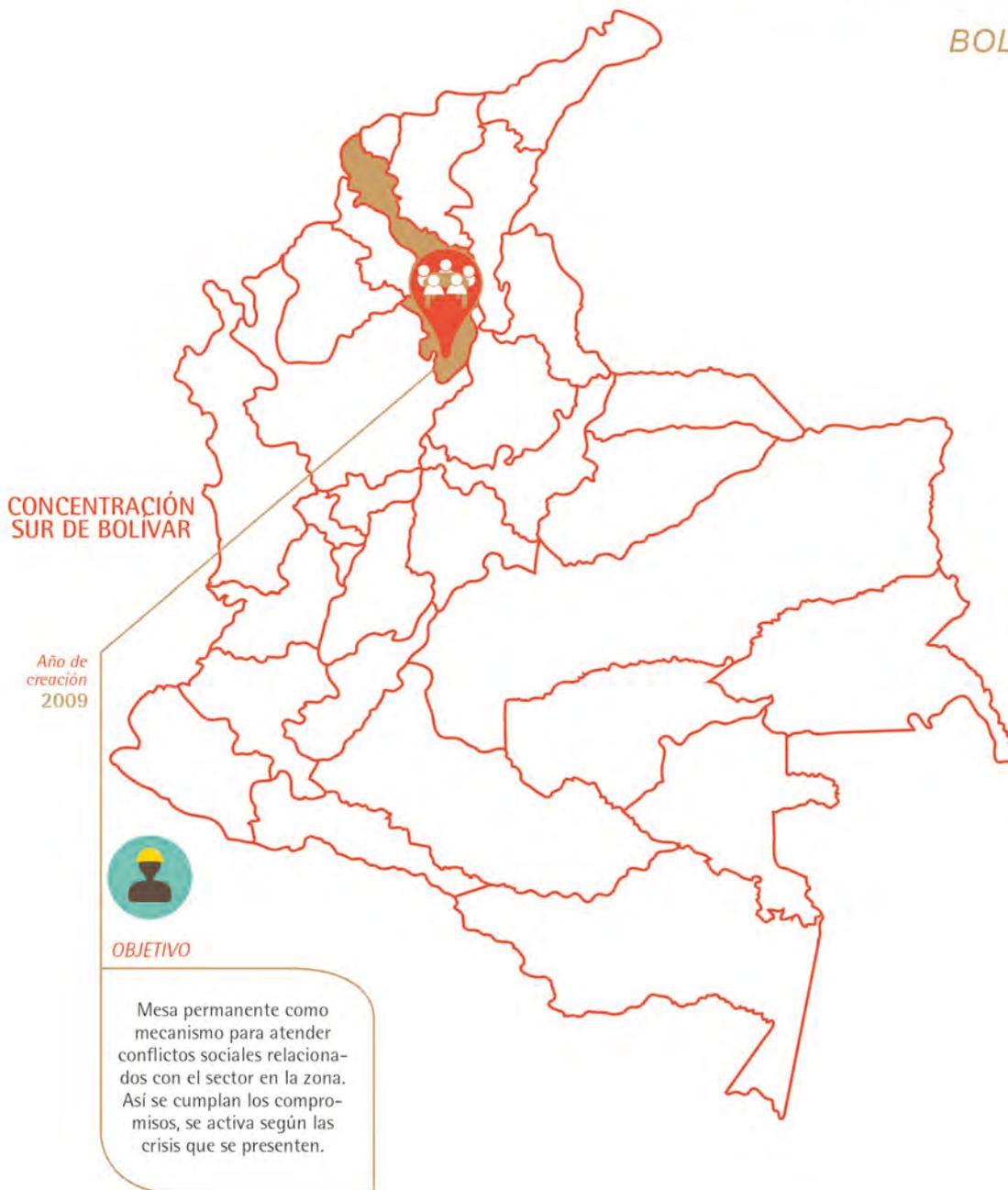
**OBJETIVO**

Generar una nueva narrativa del tema minero en Colombia, no busca solucionar problemas

## MESAS DE DIÁLOGO

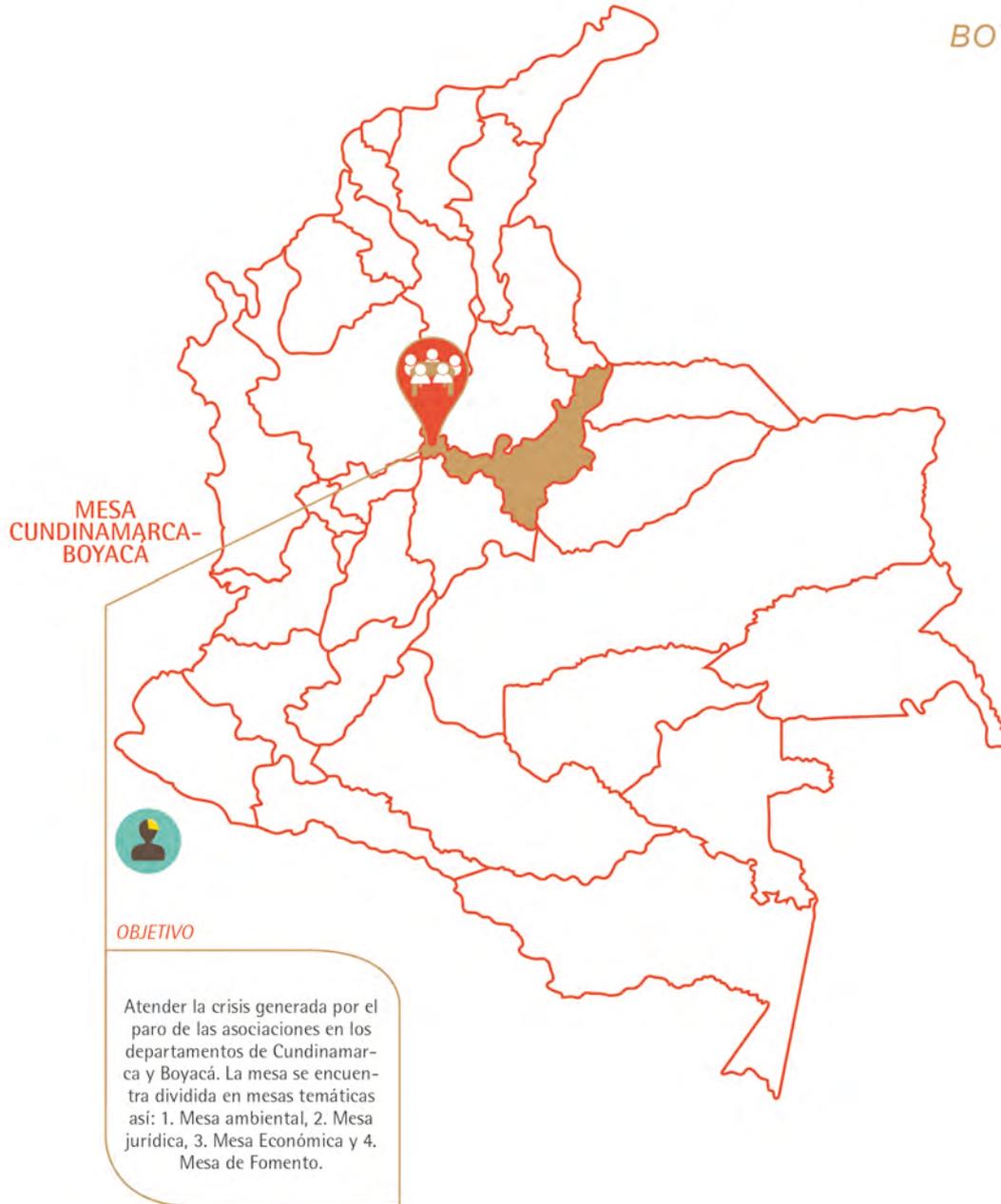
ACTIVA A JUNIO 2014

BOLÍVAR



## MESAS DE DIÁLOGO ACTIVA A JUNIO 2014

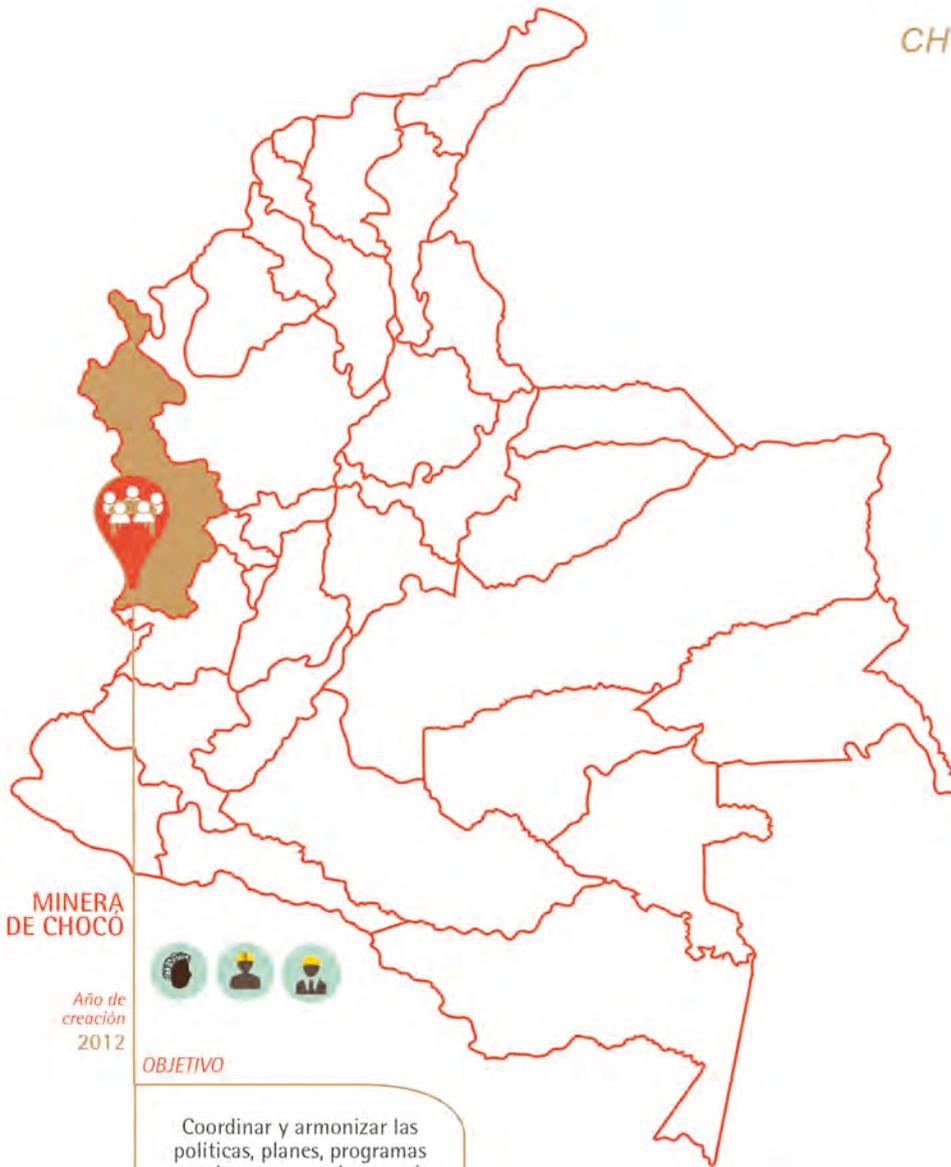
BOYACÁ



# MESAS DE DIÁLOGO

ACTIVA A JUNIO 2014

CHOCÓ



## MINERA DE CHOCÓ

Año de creación  
2012

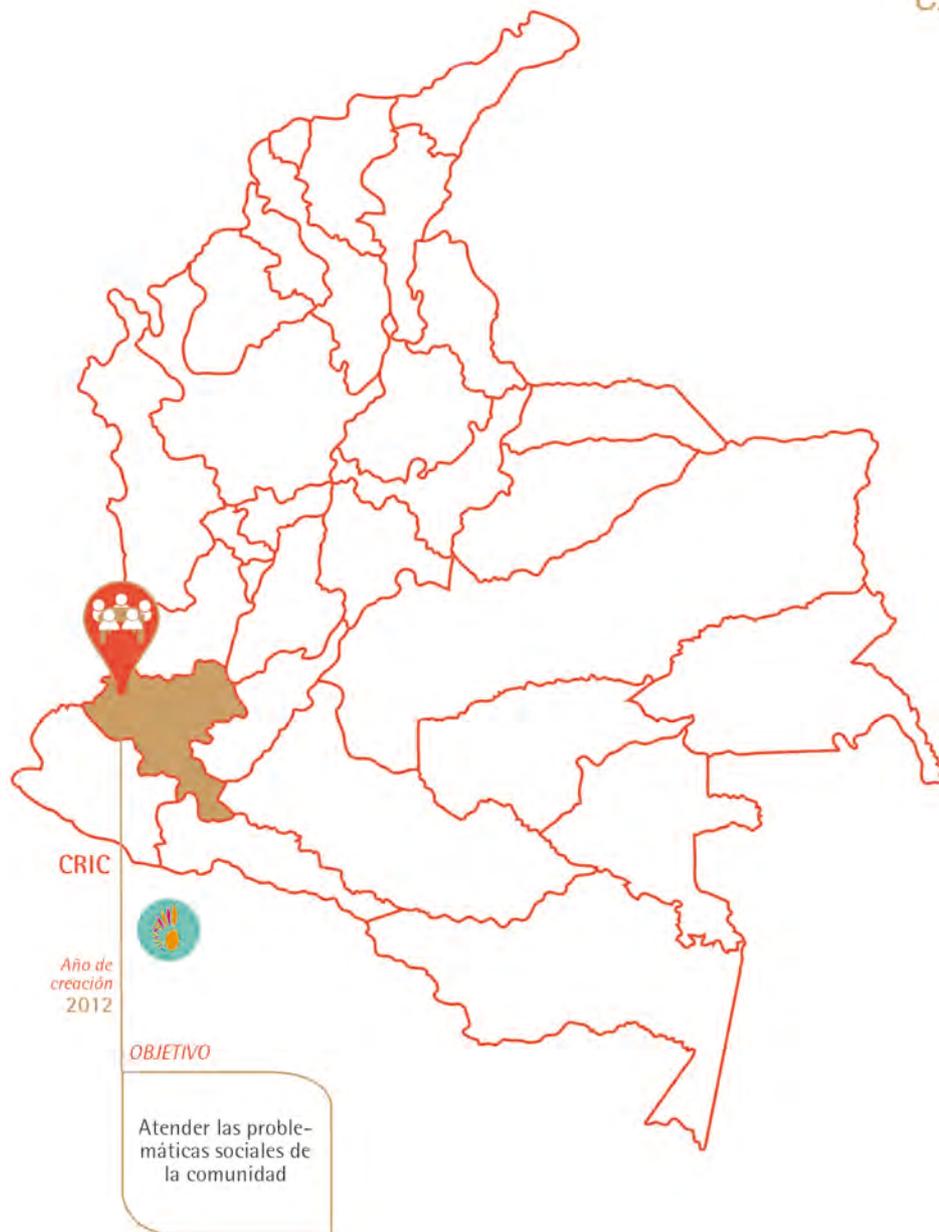


### OBJETIVO

Coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la formalización minera del departamento del Chocó, siendo ésta la instancia de participación entre los diferentes sectores.

# MESAS DE DIÁLOGO ACTIVA A JUNIO 2014

CAUCA



# MESAS DE DIÁLOGO ACTIVA A JUNIO 2014

NARIÑO -PUTUMAYO

OBJETIVO

Atender las problemáticas sociales de la comunidad

Año de creación  
2012



AWA



COFAN

Año de creación  
2013

OBJETIVO

Atender las problemáticas sociales de la comunidad

PERMANENTE DE CONCENTRACIÓN  
PUTUMAYO



Año de creación  
2012

OBJETIVO

Atender las problemáticas sociales de la comunidad

